



Številka: U-I-33/23-16

Datum: 16. 5. 2024

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji 16. maja 2024

odločilo:

Člen 18a Zakona o finančni upravi (Uradni list RS, št. 25/14, 39/22 in 14/23) se razveljavi.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju predlagatelj) izpodbija 18.a člen Zakona o finančni upravi (v nadaljevanju ZFU), ki je bil uzakonjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančni upravi (Uradni list RS, št. 14/23 – v nadaljevanju ZFU-B). Zatrjuje neskladje z 2., 15., 23., 35. in 38. členom Ustave. Z izpodbijanim pooblastilom Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju FURS) naj se ne bi pridobivali zgolj anonimni podatki o lokaciji in poti blaga, ampak naj bi bilo mogoče te podatke povezati s konkretnimi fizičnimi osebami. Ukrep naj bi pomenil natančno in daljše spremljanje položaja in gibanje vozila, s tem pa stvari in oseb v vozilu. Možna naj bi bila dva načina uporabe izpodbijanega ukrepa. Oba naj bi omogočala povezavo lokacijskih podatkov z določeno osebo. Pri prvem načinu naj bi FURS pridobivala podatke o lokaciji in poti vozila, v katerem je domnevno sporno blago, ne da bi že na začetku povezala blago in/ali vozilo s konkretnimi osebami. Pri drugem načinu naj bi FURS pridobivala podatke o lokaciji in poti vozila in blaga v njem, ti pa naj bi bili že povezani z določeno osebo, bodisi z domnevnim storilcem prepovedanega ravnanja bodisi s tretjo osebo. Za presojo prvega načina naj bi bilo relevantno razumevanje koncepta utemeljenega pričakovanja zasebnosti iz prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v sodbi v zadevi *Benedik proti Sloveniji* z dne 24. 4. 2018. Do naknadne povezave pa naj bi FURS prišla z ugotavljanjem podatkov oziroma uporabo drugih pooblastil, pri čemer naj sedmi in osmi odstavek 18.a člena ZFU ne bi pomenila zadostne omejitve. Poleg tega naj bi za poseg v pravico do varstva

osebnih podatkov zadoščalo, da je posameznik vsaj določljiv in ne nujno tudi določen. Ker naj bi bil namen zbiranja podatkov dokazovanje davčnih kršitev in s tem ugotavljanje individualne odgovornosti, pa naj bi šlo pri uporabi tega ukrepa za pridobivanje osebnih podatkov tudi tedaj, ko lokacijski podatki med uporabo sledilnih naprav še ne bi bili povezani s konkretno fizično osebo.

2. Glede drugega načina predlagatelj poudarja težo posega (nizek dokazni standard, poseg naj bi se lahko izvajal tudi na zasebnih mestih, trajanje ni časovno omejeno, prav tako ukrep ni omejen na domnevnega kršitelja davčnih predpisov). Po predlagateljevem mnenju naj uporaba sledilnih naprav ne bi pomenila zgolj tehnološke različice fizičnega sledenja vozilu, pa tudi sicer naj bi bilo sporno, ali FURS sploh ima v zakonu določeno pooblastilo za fizično sledenje vozilom, blagu ali ljudem na javnih mestih. Predlagatelj se pri tem sklicuje na ustaljeno ustavnosodno presojo, prakso ESČP in prakso Vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike. Pridobljeni podatki naj bi dajali natančen in celovit zapis gibanja ne le vozila (in predmetov v njem), ampak tudi oseb v vozilu, iz česar naj bi bilo mogoče sklepati na različne okoliščine posameznikovega zasebnega življenja. Po predlagateljevem mnenju naj bi zato uporaba izpodbijanega ukrepa pomenila poseg v pravici iz 35. in 38. člena Ustave. Če bi bilo mogoče z zbranimi podatki izdelati podobo o posameznikovem življenju, bi lahko šlo tudi za poseg v osebnostne pravice posameznika. Izpodbijani ukrep pa naj bi lahko ljudi odvrčal tudi od izvrševanja svobode izražanja ter svobode zbiranja in združevanja. Predlagatelj še poudarja, da izpodbijana določba ukrepa ne omejuje na javna mesta ali ceste. Prav tako naj bi omogočala pridobivanje podatkov ne le o domnevnih kršiteljih predpisov, ampak tudi o tretjih osebah (na primer o vozniku), vezanih na zasledovano vozilo.

3. Izpodbijana določba naj ne bi bila jasna in pomensko določljiva (2. člen Ustave) pri določitvi pogojev za njeno uporabo. S tega vidika naj bi bila sporna opredelitev dejanj, s katerimi naj bi bile storjene najtežje kršitve predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in davka na dodano vrednost, vključno z zagotovitvijo medsebojne pomoči pristojnim organom Evropske unije (v nadaljevanju EU) in držav članic EU v devetem odstavku 18.a člena ZFU. Po oceni predlagatelja naj ne bi bilo jasno in nedvoumno opredeljeno, kaj pomenijo termini najtežja kršitev, hujši prekrški in teža prekrška. Nejasna naj bi bila tudi opredelitev finančne preiskave in izvajanja ukrepa zaradi zagotovitve medsebojne pomoči pristojnim organom EU in držav članic EU, saj naj bi iz 18.a člena izhajalo, da naj bi se v tem primeru ukrep lahko izvajal tudi v primeru kršitev, ki naj se ne bi šttele za najtežje. Zaradi kopičenja nedoločnih pojmov naj tudi z ustaljenimi metodami pravne razlage ne bi bilo mogoče ugotoviti jasne vsebine zakonskih pogojev za dopustnost uporabe izpodbijanega ukrepa. Ker naj tudi z ustaljenimi pristopi pravne razlage ne bi bilo mogoče ugotoviti jasne vsebine zakonskih pogojev za dopustnost uporabe ukrepa iz 18.a člena ZFU, naj meja med dovoljenim in nedovoljenim ravnanjem FURS ne bi bila jasno opredeljena, jamstva zoper arbitrarno uporabo zakona pa naj bi bila neučinkovita.

4. Predlagatelj nadalje zatrjuje, da 18.a člen ZFU ni v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Iz zakonodajnega gradiva naj bi izhajalo, da naj bi se v praksi pokazala potreba po sledenju blagu, ker naj bi pošiljke namreč pogosto zamenjale prevozno sredstvo, vmes pa naj bi se spremenili dokumenti, zato naj bi se za blagom izgubila vsaka sled. Po drugi strani naj bi bilo dopustno sledilno napravo namestiti le na zunanji del prevoznega oziroma prenosnega sredstva. Zaradi navedenega naj FURS ne bi mogla zasledovati s strani zakonodajalca izpostavljenega namena zakonske določbe, tj. sledenje blagu, ki zamenja prevozna sredstva. Sledenje blagu, če bi to zamenjalo vozilo in pot nadaljevalo v drugem vozilu, na katerem ne bo sledilne naprave, naj namreč ne bi bilo mogoče, poleg tega pa naj samo izvajanje izpodbijanega ukrepa ne bi omogočalo pridobitve podatka o tem, da je blago zamenjalo vozilo. Za to naj bi bilo potrebno vizualno nadzorovanje. Posledično naj izpodbijani ukrep ne bi bil primeren za doseg sicer ustavno dopustnega cilja.

5. Z vidika zatrjevanе nesorazmernosti v ožjem pomenu predlagatelj izpostavlja dokazni standard (razlogi za sum), ki naj se ne bi nanašal na konkretnega posameznika, zato naj bi bil glede na vsebino in težo posega prenizek. Primerljivi posegi na javnih mestih naj bi se v kazenskem postopku izvajali ob višjem dokaznem standardu utemeljenih razlogov za sum (149.a člen Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZKP). Zakon naj tudi ne bi določal dodatnih jamstev, ki bi preprečevala arbitrarno izvajanje pooblastila, na primer zahtevo, da je pred odreditvijo ukrepa treba izkazati, da je sporno blago prav v določenem vozilu, ki se mu bo tajno sledilo s tehničnimi sredstvi. Ureditve načela subsidiarnosti naj bi bila nejasna oziroma nesmiselna, saj naj bi bilo pred izpodbijanim ukrepom treba dati prednost vsem drugim pooblastilom po ZFU, tudi bolj invazivnim. Izpodbijana določba naj ne bi določala dodatnih pogojev, ki bi zagotavljali, da bi se to pooblastilo uporabilo samo v primeru upravičenega razloga; prav tako naj ne bi bilo predvidljive določitve najhujših kršitev davčnih predpisov, časovne omejitve ukrepa (te naj ne bi določal niti šesti odstavek 18.a člena ZFU) ter zahteve po obdobjem preverjanju upravičenosti in nujnosti izvajanja ukrepa. Iz navedenih razlogov naj 18.a člen ZFU ne bi bil sorazmeren v ožjem smislu.

6. Člen 18a naj bi bil neskladen z 38. členom Ustave tudi zaradi odsotnosti obvestila posamezniku, ki naj bi se mu sledilo oziroma ki naj bi se ga povezalo s tako zbranimi lokacijskimi podatki, o izvedenem ukrepu, s čimer bi mu bila dana možnost, da se z zbranimi podatki seznani, in naknadno sodno varstvo. ZFU naj bi namreč v nasprotju z ustaljeno prakso ESČP predvideval, da se sledilna naprava uporabi zgolj na podlagi odločitve predstojnika finančne uprave ter brez neodvisnega in nepristranskega zunanjega nadzora (predhodnega ali naknadnega). Glede na to, da 18.a člen ZFU ureja različno invazivne posege v pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov, bi moral biti ukrep po predlagateljevem mnenju zaradi možnosti zlorab podrejen vsaj naknadni sodni kontroli, katere namen je preprečevanje zlorab in arbitrarnosti pri poseganju v zasebnost ne glede na vrsto postopka, v katerem naj bi se poseg izvajal. ZFU naj tudi ne bi predvidel učinkovite posledice nezakonitega ravnanja

oblastnega organa v obliki izločitve nezakonito pridobljenih dokazov, kljub varovalki v šestem odstavku 18.a člena ZFU.

7. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril.

8. Svoje mnenje je poslala Vlada. Namen ZFU-B naj bi bil zagotoviti večjo preglednost uporabe pooblastil in večjo učinkovitost pri opravljanju nalog FURS. Vlada se sklicuje tudi na gradivo, v katerem naj bi v zakonodajnem postopku kot predlagateljica zakona navedla razloge, iz katerih naj bi izhajali potrebnost oziroma upravičenost, sorazmernost, nujnost in primernost ukrepa. Očitku predlagatelja, da je ureditev v neskladju z 2., 15. ter 38. členom Ustave, nasprotuje.

9. Uporaba sledilne naprave naj bi bila potrebna zaradi nujnosti sledenja blagu, ker naj bi to v praksi pogosto zamenjalo prevozno sredstvo, spremenili naj bi se tudi dokumenti, za blagom pa naj bi se zato izgubila sled. Uporaba naj bi bila predvidena le za odkrivanje najtežjih kršitev predpisov o obdavčenju s področja carin, trošarin in davka na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV), za blago visoke vrednosti ter visoke obremenjenosti z davki, ki naj bi se prevažalo ali skladiščilo na območju Republike Slovenije in naj bi zato pomenilo visoko tveganje za oškodovanje proračuna Republike Slovenije. Kot primer navaja potrjevanje suma, da blago v postopku 42 ne bo zapustilo ozemlja Republike Slovenije, ugotavljanje končne lokacije blaga v tranzitnem postopku T1, preprečevanje vstopa nezakonitih in zdravstveno oporečnih tobačnih izdelkov na slovenski trg, preiskovanje sistemskih utaj DDV (tj. davčni vrtiljaki z uporabo t. i. *missing trader* družb). S tem naj bi bila FURS učinkovitejša, zlasti v boju proti organiziranim združbam. Vlada izpostavlja tudi varstvo zdravega gospodarstva oziroma poštenih davčnih zavezancev, za katere naj bi bili goljufi na črnem trgu nelojalna konkurenca, zdravje prebivalcev, okolja, potrošnikov in zakonitost ter pravočasnost izpolnjevanja in plačevanja davčnih obveznosti. Omogočeno naj bi bilo tudi učinkovitejše sodelovanje v mednarodnih preiskavah z drugimi državami članicami EU in z mednarodnimi organizacijami (na primer z Evropskim uradom za boj proti goljufijam – OLAF). Prav tako naj bi bilo delovanje FURS varnejše in učinkovitejše. Da se bo ukrep uporabljal v najmanjši možni meri, naj bi zagotavljala omejitev na taksativno naštetá področja in na fazo finančne preiskave. Zato naj bi bil ukrep primeren in tudi nujen za uresničevanje legitimnih ciljev.

10. Vlada zavrača tudi očitke o neskladju izpodbijane določbe z načelom jasnosti in pomenske določljivosti. Njeno vsebino naj bi bilo namreč mogoče ugotoviti z ustaljenimi metodami razlage. V predpisih o obdavčenju s področja trošarin, carin in DDV naj bi bili določeni davčni prekrški. Šesti odstavek 17. člena Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13 in 32/16 – v nadaljevanju ZP-1) naj bi za najhujše prekrške na področju, med drugim trošarin, carin in DDV, sistemsko določal možnost višje globe. Šlo naj bi za najhujše prekrške, katerih narava je posebno huda zaradi višine povzročene škode ali višine protipravne premoženjske koristi ali storilčevega naklepa oziroma njegovega namena koristoljubnosti. V teh

primerih naj bi bilo mogoče predpisati trikrat višjo globo od tiste po drugem in tretjem odstavku 17. člena ZP-1. Med te prekrške naj bi šteli tudi prekrški po 105. členu Zakona o trošarinah (Uradni list RS, št. 47/16, 92/21, 192/21 in 140/22 – v nadaljevanju ZTro-1), 52. členu Zakona o izvajanju carinske zakonodaje Evropske unije (Uradni list RS, št. 32/16 – v nadaljevanju ZICZEU) in 142. členu Zakona o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15, 77/18, 59/19, 72/19, 3/22 in 122/23 – v nadaljevanju ZDDV-1). Glede izvajanja ukrepa za zagotovitev medsebojne pomoči med pristojnimi organi EU in državami članicami EU pa Vlada navaja, da pogoj za uporabo pooblastila niso kršitve, temveč izpolnjevanje pravnih zavez za mednarodno sodelovanje in izmenjavo informacij na podlagi aktov EU in mednarodnih sporazumov. Pri tem se sklicuje na Uredbo (ES) št. 766/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 515/97 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje (UL L 218, str. 48–59 – Uredba 766/2008); Konvencijo, pripravljeno na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o medsebojni pomoči in sodelovanju med carinskimi upravami (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 16/04 – Konvencija Neapelj II); Uredbo Sveta (EU) št. 389/2012 z dne 2. maja 2012 o upravnem sodelovanju na področju trošarin in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2073/2004 (UL L 121, str. 1–15 – Uredba 389/2012) in na sodelovanje v okviru Evropske večdisciplinarne platforme proti grožnjam kriminala (angl. *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats, EMPACT*). Učinkovito izvajanje zaprosil v okviru teh instrumentov naj bi od FURS terjalo možnost uporabe sledilnih naprav. Vlada prilaga še seznam držav EU, iz katerega naj bi bilo razvidno, da naj bi carinski organi v številnih državah članicah EU uporabljali tako pooblastilo z namenom preventivnega delovanja in odkrivanja kršitev, ne da bi bila za to potrebna odredba sodnika ali tožilca.

11. Glede finančne preiskave Vlada navaja, da se ZFU sklicuje zgolj na institut finančne preiskave iz 2. in 100. člena ZFU in ne tudi na istoimenski institut iz Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (Uradni list RS, št. 91/11 in 25/14 in 53/18 – v nadaljevanju ZOPNI).

12. Na očitek predlagatelja, da ni mogoče izključiti povezave lokacijskih podatkov s konkretnimi osebami, Vlada odgovarja, da se z uporabo sledilnih naprav zbirajo samo podatki o lokaciji oziroma poti blaga (tj. podatki o zemljepisni dolžini in širini brez navedbe točne lokacije, na primer ulice in naslova). To naj bi zagotavljale tehnične lastnosti sledilne naprave. Ne bi naj bilo mogoče pridobiti osebnih podatkov voznika, saj naj bi bila naprava nameščena na prevozno oziroma prenosno sredstvo, blago pa naj bi bilo v tovornem delu vozila (tj. polpriklonika) in ne v vlečnem vozilu, v katerem naj bi bil voznik. Tovorno vozilo naj bi prevažali prevozniki (tj. pravna oseba oziroma samostojni podjetnik, ki opravlja dejavnost prevoznništva), ki naj ne bi bili lastniki blaga.

13. Ukrep naj bi se uporabljal v upravnem, manj invazivnem postopku z nižjimi dokaznimi standardi in ne za namen zbiranja dokazov v kazenskem postopku, v katerem naj bi veljala drugačna ustavnopravna jamstva. Glede očitka, da ukrep ni omejen na javna mesta in da ne vsebuje dodatnih jamstev ob izvedbi na zasebnem mestu, Vlada ponovno poudarja, da naj bi FURS s sledilno napravo pridobila zgolj koordinate lokacije in poti prevoznega oziroma prenosnega sredstva. Sklicuje se tudi na prepoved iz sedmega odstavka 18.a člena ZFU, po kateri naj uradna oseba z izpodbijanim ukrepom ne bi smela pridobivati osebnih podatkov, tudi podatkov o lokaciji in z njo povezanih osebah. Izpodbijana ureditev naj bi vsebovala jamstva, ki naj bi preprečevala arbitrarnost; tj. zahteva po obrazloženem predlogu uradne osebe, ki mora vsebovati utemeljitev pogojev in okoliščin iz ZFU, in odločitev od predstojnika pooblaščne osebe o uporabi ukrepa. Na očitek predlagatelja o neučinkovitosti in neprimernosti ukrepa Vlada odgovarja, da so z 18.a členom ZFU zajete najpogostejše situacije iz prakse, ko naj bi blago ostalo v priklopnem vozilu, zamenjala pa naj bi se vlečno vozilo in voznik. Uporaba ukrepa naj bi bila namenjena sledenju blagu in ne vozilu oziroma osebi. V primerih nenavadnih postankov, navedenih v transportni dokumentaciji, a zaznanih z izpodbijanim ukrepom, pa naj bi se lahko uporabila tudi druga pooblastila, na primer fizični nadzor na lokaciji.

14. V zvezi z izpodbijanim dokaznim standardom Vlada opozarja, da je bistveno, ali je mogoče izpodbijani ukrep opredeliti kot prikriti preiskovalni ukrep, pri katerem naj bi že utemeljitev potrebnosti ukrepa predvidevala konkretizacijo storilca in dejanja. Ker naj bi FURS identificirala zgolj blago, ne pa tudi oseb, uporaba ukrepa pa naj bi bila predvidena v fazi finančne preiskave, ki naj še ne bi bila osredotočena na osebe, morebitne dolžnike oziroma kršitelje, naj bi bila možna zgolj konkretizacija blaga in okoliščin kršitve. Izpodbijani ukrep naj bi bil neprimerljiv s prikritimi preiskovalnimi ukrepi, pri katerih naj bi bil predkazenski postopek že osredotočen na določeno osebo. V primeru izpodbijanega ukrepa naj ne bi šlo za poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine (tj. v zasebnost in varstvo osebnih podatkov), saj naj bi se sledilo zgolj blagu. Člen 18.a naj torej ne bi dal pravne podlage za zbiranje in obdelavo osebnih podatkov. Cilj ukrepa naj bi bil ugotovitev poti in končne lokacije blaga, ne pa identifikacija oseb. Dokazni standard utemeljeni razlogi za sum naj zato ne bi bil uporabljen. Vlada zavrača tudi očitke glede ureditve načela subsidiarnosti. Podatki, pridobljeni na podlagi 16. člena ZFU, naj bi bili nezanesljivi, podatki na podlagi 17. člena ZFU pa praviloma omejeni in nezanesljivi. Namen drugega odstavka naj bi bil spoštovanje načela sorazmernosti v konkretnem primeru. Glede časovne omejitve ukrepa navaja, da podatek, pridobljen z uporabo sledilne naprave, nastane šele z dnem prenehanja uporabe ukrepa, saj naj bi šele takrat bilo mogoče govoriti o podatku o gibanju blaga s točke A na točko B.

15. Glede pravice do seznanitve z osebnimi podatki in sodnega varstva ob njihovi zlorabi Vlada opozarja, da ima posameznik pravico do seznanitve s svojimi podatki v evidenci finančnih preiskav po 65. členu ZFU, če meni, da je bil ukrep uporabljen nezakonito. Kdaj se s tem podatki lahko seznanijo, naj bi bilo določeno v tretji alineji 78.

člena ZFU. Vlada se sklicuje na možnost sodnega varstva v primeru kršitve Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 163/22 – ZVOP-2) ali drugih zakonov, ki urejajo varstvo osebnih podatkov; na možnost zahtevati prenehanje kršitve ali ugotovitev, da je kršitev obstajala, po Obligacijskem zakoniku (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo in 20/18 – OZ) ter na tožbo na podlagi prvega odstavka 4. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10, 109/12 in 49/23 – ZUS-1), če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo.

16. Vlada izpostavlja tudi številna dodatna jamstva, ki naj bi zagotavljala sorazmernost ukrepa v konkretnem primeru: predpisan dokazni standard razlogov za sum; prepoved uporabe ukrepa za izvajanje drugih nalog FURS in za preiskavo vozila; stroge pogoje za uporabo ukrepa; dvostopenjsko presojo, ali so izpolnjeni zakonski pogoji za uporabo ukrepa; zahtevo po obrazloženem predlogu in odločitvi; določitev roka za brisanje podatkov; prepoved iz osmega odstavka 18.a člena. Iz te določbe naj bi tudi izhajalo, da se podatki, pridobljeni z uporabo sledilne naprave, ne smejo uporabiti v prekrškovnem postopku zoper osebe, vezane na prevoz blaga, oziroma da naj se prekrškovni postopek zoper navedene osebe ne bi smel voditi, če so bili s sledilno napravo ugotovljeni prekrški. Ta določba pa naj bi tudi vsebovala zahtevo po ločevanju podatkov o lokacijah in morebitnih podatkov o osebah, zbranih na podlagi drugih pooblastil.

17. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-33/23 z dne 19. 4. 2023 (Uradni list RS, št. 50/23) sklenilo, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno, in je do svoje končne odločitve začasno zadržalo izvrševanje 18.a člena ZFU.

B. – I.

Izpodbijana zakonska ureditev

18. Predlagatelj zatrjuje neskladje 18.a člena ZFU z načelom jasnosti in pomenke določljivosti (2. člen) in s pravico do (informacijske) zasebnosti iz 35. člena in prvega odstavka 38. člena Ustave. Da bi Ustavno sodišče lahko opravilo predlagano presojo, je moralo najprej razložiti izpodbijano zakonsko ureditev.

19. Izpodbijana določba ZFU se glasi:

"18.a člen

(uporaba tehničnih pripomočkov za pridobivanje podatkov o položaju in gibanju blaga)

(1) Uradna oseba sme pri opravljanju finančne preiskave, ko so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bile storjene najtežje kršitve predpisov

o obdavčenju s področja trošarin, carin in davka na dodano vrednost, vključno z zagotovitvijo medsebojne pomoči pristojnim organom EU in držav članic EU, pridobiti podatke o položaju in gibanju blaga z uporabo sledilnih naprav, ki uporabljajo globalni sistem pozicioniranja za ugotavljanje položaja in gibanja blaga.

(2) Uradna oseba uporabi sledilno napravo, če glede na okoliščine primera naloge iz prejšnjega odstavka ne bi bilo mogoče izvesti z uporabo drugih pooblastil in tehničnih pripomočkov iz tega zakona.

(3) Uradna oseba sme namestiti sledilno napravo le na zunanji del prevoznega oziroma prenosnega sredstva.

(4) O uporabi sledilne naprave na predlog uradne osebe s sklepom, ki vsebuje utemeljitev pogojev in okoliščin iz prvega in drugega odstavka tega člena, odloči s strani predstojnika pooblaščen oseba.

(5) Podatki o lokaciji in gibanju blaga, pridobljeni z uporabo sledilne naprave, se smejo uporabiti le v postopkih, ki niso v nasprotju z namenom iz prvega odstavka tega člena.

(6) Podatki, ki ne bodo uporabljeni za dokazovanje kršitev iz prvega odstavka tega člena, se brišejo takoj, ko je to mogoče, najpozneje pa v desetih dneh od njihovega nastanka.

(7) Uradna oseba ne sme z uporabo sledilne naprave neposredno ali posredno identificirati in s tem pridobivati osebnih podatkov o osebah, ki so povezane z blagom, ki se mu sledi (vozniki, razkladalci tovara, potniki in druge fizične osebe).

(8) Podatki o položaju in gibanju blaga, pridobljeni z uporabo sledilne naprave, se ne smejo zbirati in obdelovati v povezavi s podatki o fizičnih osebah, ki so zbrani na podlagi drugih pooblastil, ki jih uradne osebe finančne uprave uporabljajo na podlagi tega zakona.

(9) Najtežje kršitve predpisov iz prvega odstavka so ravnanja ali dejanja davčnih zavezancev in drugih oseb ali institucij, s katerimi je lahko resno ogrožen finančni interes oziroma interes varstva in varnosti Republike Slovenije oziroma EU. Za najtežje kršitve predpisov o obdavčenju se štejejo predvsem kršitve, ki so glede na svojo težo v davčnem predpisu opredeljene kot hujši davčni prekrški."¹

20. Izpodbijana določba omogoča uporabo sledilne naprave, ki uporablja globalni sistem pozicioniranja za ugotavljanje položaja in gibanja blaga. Iz navedene zakonske

¹ Izpodbijano pooblastilo je tudi naštetu med pooblastili uradnih oseb FURS (4. točka prvega odstavka 14. člena ZFU).

določbe ni jasno razvidno, ali jo je želel zakonodajalec zavestno tehnično zamejiti le na uporabo tiste naprave, ki uporablja enega izmed sistemov satelitske navigacije – tj. na GPS (*Global Positioning System*) –, ali je imel v mislih vse sisteme, ki delujejo na podlagi mreže satelitov GNSS (*Global Navigation Satellite System*).² Razlika je sicer zgolj tehnične narave in ne vpliva na presojo zatrjevanega neskladja izpodbijane določbe z Ustavo. Zaradi splošnejše narave tehnologije pa Ustavno sodišče ta del izpodbijane zakonske določbe razlaga v širšem kot vsak sistem, ki deluje na podlagi mreže satelitov GNSS.

21. GNSS sistem na osnovi radijskih valov nenehno oddaja signal z zapisom zelo natančnega časa. Ta signal sledilna naprava sprejme, obdela ter uporabniku prikaže podatke o lokaciji, višini, času, hitrosti in smeri gibanja naprave. Za določitev svojega položaja mora sledilna naprava prejeti oddajni signal vsaj štirih satelitov, ki krožijo v orbiti. Za tem naprava s postopkom trilateracije določi svoj položaj na Zemlji, in sicer tako, da na osnovi razlike med časom, ko je bil oddajni signal poslan, in časom, ko je bil sprejet, izračuna razdaljo med napravo in posameznim satelitom, s temi podatki pa nadalje poišče svoj položaj na zemeljskem površju v treh dimenzijah z namišljenim nizom šestil. Položaj sledilne naprave je tako določen s presekom štirih krogelnih lupin. Določanje lokacije v okviru trilateracijskega izračuna je po javno dostopnih podatkih natančno na nekaj metrov,³ je pa zanesljivost oziroma natančnost podatkov odvisna od tehničnih lastnosti uporabljene sledilne naprave.⁴ Tehnologija je vedno bolj učinkovita in hitra,⁵ nekatere sledilne naprave omogočajo tudi prikaz zasledovanega vozila, predmeta ali osebe na zaslonu, skupaj s prikazom ulice oziroma zemljevida, kjer je zasledovani.⁶ V primerjavi s fizičnim opazovanjem, do skladnosti katerega (tj. drugega odstavka 16. člena ZFU) z Ustavo se Ustavno sodišče ne opredeljuje, ker to ni predmet presoje v tem primeru, omogoča uporaba sledilne naprave večjo natančnost nadzora in učinkovito prikritje nadzornikov,⁷ prav tako ne omogoča le sledenja v realnem času, ampak tudi vpogled v zgodovino lokacij.⁸

² Gre za različne sisteme, poleg GPS na primer tudi GLONASS, Beidou, Galileo.

³ P. Križnar, Varstvo lokacijske zasebnosti s pomočjo mozaične teorije podatkov, Zbornik znanstvenih razprav, 2016, str. 105, 106.

⁴ Prav tam. Glej tudi Kaj je GPS?, pridobljeno na <https://www.garmin.com/sl-SI/aboutgps/> (25. 1. 2024).

⁵ M. Wekesa, M. M. Muendo, A. Mikinyango, The Use of Electronic Tracking and Monitoring Systems and the Right to Privacy, v: International Journal of Social Science and Technology, 4/2020, str. 13.

⁶ Glej na primer Kje-si, sledenje vozil, dostopno na <https://kje-si.si/> (29. 1. 2024).

⁷ D. Zannoni, GPS Surveillance from the Perspective of the European Convention on Human Rights, v: European Criminal Law Review, 2/2018, str. 294.

⁸ Privacy International, Submission to the Information Commissioner, Request for Assessment of Processing Operations by the Secretary of State for the Home Department, dostopno na <https://privacyinternational.org/sites/default/files/2022-08/2022.08.17%20-%20Privacy%20International%20complaint%20against%20Home%20Office%20use%20of%2>

22. Na podlagi izpodbijane določbe je izključeno pridobivanje lokacijskih podatkov na druge načine, na primer s pridobivanjem podatkov o položaju mobilnih naprav od operaterjev.⁹ Zakonska določba, ki omogoča pridobivanje podatkov »o položaju in gibanju« blaga, pa je hkrati toliko splošna, da ni mogoče izključiti uporabe sledilnih naprav s tehničnimi zmogljivostmi, navedenimi v prejšnji točki obrazložitve, ki omogočajo prikaz zasledovanega vozila, predmeta ali osebe na zaslonu, skupaj s prikazom ulice oziroma zemljevida, kjer je zasledovani. Drugih tehničnih lastnosti sledilne naprave ZFU ne opredeljuje, niti jih ne opredeljujejo podzakonski predpisi.

Pogoji za izvedbo izpodbijanega ukrepa

23. Izpodbijani ukrep je mogoče izvršiti ob opravljanju finančne preiskave. Kot navaja predlagatelj, finančno preiskavo ureja tudi ZOPNI. Vendar ukrep predlaga uradna oseba, odobri ga s strani predstojnika pooblaščen uradna oseba, prav tako sledilno napravo uporabi uradna oseba. To lahko pomeni le uradno osebo po ZFU, pri čemer lahko pooblastilo uporabe sledilne naprave v okviru nalog delovnega mesta, za katerega so sklenili pogodbo o zaposlitvi, uporabijo naslednje uradne osebe FURS: inšpektor, carinik, preiskovalec, kontrolor in izterjevalec.¹⁰ Hkrati se lahko sledilna naprava uporabi, če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bile storjene najtežje kršitve predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in DDV, vključno z zagotovitvijo medsebojne pomoči pristojnim organom EU in držav članic EU. Najtežje kršitve predpisov iz prvega odstavka 18.a člena ZFU so ravnanja ali dejanja davčnih zavezancev in drugih oseb ali institucij, s katerimi je lahko resno ogrožen finančni interes oziroma interes varstva in varnosti Republike Slovenije oziroma EU. Za najtežje kršitve predpisov o obdavčenju se štejejo predvsem kršitve, ki so glede na svojo težo v davčnem predpisu opredeljene kot hujši davčni prekrški.¹¹ Uporaba izpodbijanega ukrepa je po drugem odstavku 18.a člena ZFU tudi subsidiarna glede na vsa druga pooblastila uradnih oseb FURS po ZFU, ki jih uradne osebe FURS izvršujejo pri opravljanju nalog FURS.¹²

24. Po drugi strani postopek finančne preiskave po ZOPNI vodi državno tožilstvo, pristojno za predkazenski ali kazenski postopek zaradi kataloškega kaznivega dejanja, v sodelovanju s pristojnim državnim tožilcem Specializiranega državnega tožilstva Republike Slovenije.¹³ V postopku finančne preiskave po ZOPNI se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja kazenski postopek, če ni z ZOPNI drugače

OGPS%20Ankle%20Tags%20%5Bpublic%20version%5D.pdf (29. 1. 2019), str. 1, 2; P. Križnar, nav. delo, str. 105, 106.

⁹ Glej P. Križnar, nav. delo, str. 105 in nasl., in delno odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-144/19 z dne 6. 7. 2023 (Uradni list RS, št. 89/23), 80. točka in nasl.

¹⁰ Prvi odstavek 13. člena ZFU.

¹¹ Deveti odstavek 18.a člena ZFU.

¹² Prvi odstavek 14. člena ZFU.

¹³ Prvi odstavek 7. člena ZOPNI.

določeno (in ne ZFU).¹⁴ Namen te finančne preiskave, o katere uvedbi odloči državni tožilec (in ne uradna oseba FURS), pa je, da se zberejo dokazi in podatki, potrebni za odločitev o začasnem zavarovanju odvzema in začasnem odvzemu premoženja nezakonitega izvora ter o tem, ali naj se začne postopek za odvzem premoženja nezakonitega izvora in zoper katere osebe.¹⁵

25. Glede na navedene razlike med ureditvama finančne preiskave po ZFU in po ZOPNI in glede na to, da je izpodbijano pooblastilo izrecno naštetu med pooblastili uradnih oseb FURS pri opravljanju nalog FURS, torej tudi v finančni preiskavi,¹⁶ je treba termin finančna preiskava iz izpodbijanega 18.a člena ZFU razlagati tako, kot ga Vlada v svojem mnenju, in sicer, da je mogoče sledilno napravo po izpodbijanem 18.a členu ZFU uporabiti le v finančni preiskavi iz 4. točke 2. člena ZFU oziroma iz prvega odstavka 100. člena ZFU (in ne tudi v finančni preiskavi po ZOPNI).

26. Finančna preiskava po ZFU pomeni izvajanje dejanj, ukrepov in postopkov po ZFU in po zakonu, ki ureja davčni postopek, ko so dani razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni predpisi o obdavčenju ali drugi predpisi iz pristojnosti FURS zaradi preprečevanja, preiskovanja in odkrivanja najtežjih kršitev predpisov o obdavčenju in drugih predpisov, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna FURS.¹⁷ Finančna preiskava se lahko uvede tudi zaradi izvajanja dejanj in ukrepov po ZFU in zakonu, ki ureja davčni postopek,¹⁸ za zagotovitev medsebojne pomoči organom EU, držav članic EU in tretjih držav. Je tajna¹⁹ predfaza uradnega davčnega inšpekcijskega postopka, saj preiskovani subjekt ne ve, da se zoper njega vodi (pred)postopek.²⁰ Finančna preiskava se začne z izdajo naloga za preiskavo uradne osebe FURS,²¹ v katerem se navedejo okoliščine, iz katerih izhajajo razlogi za sum, dejanja in ukrepe, ki naj se izvedejo, in okoliščine, ki naj se v finančni preiskavi raziščejo, oziroma krog

¹⁴ Prvi odstavek 9. člena ZOPNI.

¹⁵ Člen 11 ZOPNI.

¹⁶ Točka 4 prvega odstavka 14. člena ZFU.

¹⁷ Točka 4 2. člena in prvi odstavek 100. člena ZFU.

¹⁸ Glej 2. in 3. člen Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 111/13, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 36/19, 66/19 in 163/22 – v nadaljevanju ZDavP-2).

¹⁹ A. Kobal, nav. delo, str. 261; B. Flander, nav. delo, str. II–VIII; P. Kovač, nav. delo, str. 272; L. Selinšek, nav. delo, str. 295.

²⁰ A. Kobal, nav. delo, str. 260; T. Jerovšek, I. Simič, B. Škof (ur.), nav. delo, str. 302; P. Kovač, nav. delo, str. 273; B. Flander, nav. delo, str. II–VIII. Glej tudi sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 179/2015 z dne 31. 8. 2016; sodbo Upravnega sodišča št. I U 1840/2013 z dne 21. 10. 2014, 19. točka obrazložitve.

²¹ A. Kobal, nav. delo, str. 258; T. Kuralt, nav. delo, 2/2016, str. 12; P. Kovač, Davčni nadzor, v: E. Kerševan, J. Podlipnik (ur.), Splošno davčno pravo, GV Založba, Ljubljana 2023, str. 274; Vlada Republike Slovenije, Predlog zakona o finančni upravi, EVA: 2013-1611-0153, 14. 11. 2013, str. 5, 51.

subjektov,²² ki se finančno preiskujejo.²³ V njej imajo uradne osebe FURS pooblastila iz 14. člena ZFU,²⁴ vključno z izpodbijanim.

27. Izpodbijana določba v prvem in drugem odstavku določa tudi postopkovne pogoje za odredbo in izvršitev izpodbijanega ukrepa: 1) dokazni standard: razlogi za sum za obstoj najtežjih kršitev predpisov o obdavčenju; 2) vrsto kršitve: najtežje kršitve predpisov o obdavčenju; 3) področje kršitev: trošarine, carine ter DDV; in 4) načelo subsidiarnosti; če glede na okoliščine primera naloge iz prvega odstavka ne bi bilo mogoče izvesti z uporabo drugih pooblastil in tehničnih pripomočkov iz ZFU.

28. Razlogi za sum so dokazni standard, predpisan tako za odreditev izpodbijanega ukrepa kot tudi za izdajo naloga o uvedbi finančne preiskave in za uvedbo kasnejšega davčnega inšpekcijskega postopka.²⁵ Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da gre za nedoločen pravni pojem na področju upravnega prava, ki je po svoji pravni naravi oblika zakonskega urejanja, s katero zakonodajalec upravi prepusti vsebinsko opredelitev pomena takega pojma.²⁶ Po vsebini pa gre za terminologijo, tipično za (pred)kazenski postopek, glede česar iz ustaljene ustavnosodne presoje že izhaja opredelitev tega dokaznega standarda. Ta opredelitev je bila sicer oblikovana na primeru pooblastil policije v (pred)kazenskem postopku, vendar jo je glede na namen dokaznih standardov in glede na namen uporabe dokaznega standarda v primeru izpodbijane določbe mogoče smiselno uporabiti tudi za presojo izpodbijane določbe. V zvezi s pooblastili uradnih oseb FURS tako ta dokazni standard pomeni najnižjo stopnjo verjetnosti, da je bila izvršena relevantna finančna kršitev. Ker ta dokazni standard nima lastnosti utemeljenega suma (predhodnost, konkretnost, specifičnost, artikuliranost), gre za minimalno obvestilo, ki pooblašča FURS, da začne izvajati svoja pooblastila v davčnem postopku, konkretnije v finančni preiskavi.²⁷ Razlogi za sum, da je bila izvršena finančna kršitev, so tako nespecifičen dokazni standard, da lahko

²² T. Jerovšek, I. Simič, B. Škof (ur.), nav. delo, str. 302; T. Kuralt, nav. delo, 2/2016, str. 13; T. Kuralt, Kritičen pogled na finančno preiskavo, v: Davčno-finančna praksa, 3/2016, str. 12.

²³ Glej drugi in tretji odstavek 100. člena ZFU; P. Kovač, nav. delo, str. 274.

²⁴ A. Kobal, nav. delo, str. 261, 262; P. Kovač, nav. delo, str. 274.

²⁵ T. Kuralt, nav. delo, 3/2016, str. 13; T. Kuralt, nav. delo, 2/2016, str. 12.

²⁶ Glej na primer sodbo Upravnega sodišča RS št. I U 1673/2018-31 z dne 14. 6. 2021, 17. točka obrazložitve, sodbo in sklep Upravnega sodišča RS III U 226/2012 z dne 3. 9. 2013 ter sodbo Vrhovnega sodišča RS I Up 412/2008 z dne 4. 9. 2008. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-92/99 z dne 20. 9. 2001 (Uradni list RS, št. 82/01, in OdlUS X, 158), 8. točka obrazložitve, in sklep Ustavnega sodišča št. U-I-304/04 z dne 17. 2. 2005.

²⁷ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-25/95, 53. in 54. točka obrazložitve. O dokaznih standardih v (pred)kazenskem postopku glej tudi K. Šugman Stubbs, Pomen dokaznih standardov v kazenskem postopku, Zbornik znanstvenih razprav (2007), str. 245–266.

obstajajo tudi zoper neznano osebo,²⁸ in omogočajo, da se ukrep lahko izvrši zoper zelo širok krog oseb.²⁹

29. Sledilno napravo je mogoče uporabiti, če obstajajo razlogi za sum, da je bilo izvršeno dejanje, s katerim so bile izvršene najtežje kršitve predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in DDV, vključno z zagotovitvijo medsebojne pomoči pristojnim organom EU in držav članic EU. Najtežje kršitve predpisov o obdavčenju so v devetem odstavku 18.a člena ZFU podrobneje opredeljene kot ravnanja ali dejanja davčnih zavezancev in drugih oseb ali institucij, s katerimi je lahko resno ogrožen finančni interes oziroma interes varstva in varnosti Republike Slovenije oziroma EU. Za najtežje kršitve predpisov o obdavčenju štejejo predvsem kršitve, ki so glede na svojo težo v davčnem predpisu opredeljene kot hujši davčni prekrški. Podobno opredeljuje prvi odstavek 100. člena ZFU kot enega izmed pogojev za uvedbo finančne preiskave najtežje kršitve predpisov o obdavčenju ali drugih predpisov iz pristojnosti finančne uprave kot ravnanja ali dejanja davčnih zavezancev in drugih oseb ali institucij, s katerimi je lahko resno ogrožen finančni interes oziroma interes varstva in varnosti Republike Slovenije oziroma EU. Gre za ravnanja ali dejanja davčnih zavezancev in drugih oseb ali institucij, s katerimi je lahko resno ogrožen finančni interes oziroma interes varstva in varnosti Republike Slovenije oziroma EU,³⁰ zlasti ko je zaznano usklajeno delovanje več povezanih subjektov, ki je načrtno usmerjeno v izogibanje oziroma utajevanje plačevanja javnih dajatev.³¹ Relevantni so zgolj hujši prekrški s

²⁸ Prim. prav tam.

²⁹ Prim. P. Gorkič, Načelo sorazmernosti in odločanje o pridobivanju prometnih podatkov, v: Pravosodni bilten, 3/2015, str. 9–19.

³⁰ Točka 4 2. člena in prvi odstavek 100. člena ZFU; A. Kobal, Davčni nadzor, v: Davčno pravo med teorijo in prakso s komentarjem 70.–90. člena ZDavP-2, Uradni list RS, Ljubljana 2021, str. 226, 257, 258; T. Kuralt, nav. delo, 2/2016, str. 11, 12; Vlada Republike Slovenije, Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančni upravi (ZFU-A), EVA: 2021-1611-0034, 26. 11. 2021, str. 20–22; B. Flander, Finančna preiskava po ZFU in ZOPNI, v: Pravna praksa, 19/2019, str. II–VIII. Prim. s 6. točko prvega odstavka 12. člena, drugim odstavkom 12. člena, 4. točko prvega odstavka 26. člena, 29. in 30. členom Zakona o davčni službi (Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo, 40/09 in 33/11 – ZDS-1), 131. členom ZdavP-2; T. Jerovšek, I. Simič, B. Škof (ur.), Zakon o davčnem postopku s komentarjem, Davčno izobraževalni inštitut, Ljubljana 2008, str. 302; M. Špilar, Davčne preiskave kot oblika davčnega nadzora, v: Davčno-finančna praksa, 11/2009, str. 18; M. Špilar, Dokazi, pridobljeni pri izvajanju davčnih preiskav, v: Zbornik konference kazenskega prava in kriminologije, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 46; L. Selinšek, Izbrana vprašanja davčnega kaznovalnega prava, v: Davčno pravo med teorijo in prakso s komentarjem 70.–90. člena ZDavP-2, Uradni list RS, Ljubljana 2021, str. 294.

³¹ Prav tam, L. Selinšek, nav. delo, str. 294. Prim. T. Jerovšek, I. Simič, B. Škof (ur.), nav. delo, str. 302.

področja trošarin, carin in DDV, tj. prekrški, določeni v ZTro-1, ZDDV-1,³² ZICZEU³³ in morebitnih področnih uredbah.

30. V drugem odstavku 18.a člena ZFU je določeno še načelo subsidiarnosti;³⁴ izpodbijani ukrep je mogoče uporabiti, če glede na okoliščine primera naloge iz prvega odstavka 18.a člena ZFU ni mogoče izvesti z uporabo drugih pooblastil in tehničnih pripomočkov iz ZFU. Iz jezikovne razlage izhaja, da je mogoče sledilno napravo uporabiti le, če glede na okoliščine primera finančne preiskave ne bi bilo možno opraviti z drugimi pooblastili iz prvega odstavka 14. člena ZFU. Gre za dikcijo, pogosto za ureditev kazenskega postopka v ZKP, ki se ne nanaša na dokazni standard, ampak na dodatni pogoj, ki je potreben za odreditev izpodbijanega ukrepa. Taka podprtost ni utemeljena na dokaznem gradivu (kot dokazni standard), ampak temelji na (nedokazni) presoji okoliščin primera (na primer, katero pooblastilo bi FURS še lahko uporabila, kakšne so subjektivne in objektivne okoliščine primera).³⁵ Iz jezikovne in primerjalne razlage drugega odstavka 18.a člena ZFU izhaja, da za izvedbo izpodbijanega ukrepa ne zadošča okoliščina, da je na primer cilj mogoče doseči, a z nesorazmernimi težavami ali z ogrožanjem življenja (in zdravja) ljudi.

31. Po prvem odstavku 18.a člena ZFU sme uradna oseba pridobivati podatke o položaju in gibanju blaga. Iz jezikovne razlage te določbe izhaja, da je blago izdelek ali pridelek, namenjen tržišču. Poleg tega je dopustno namestiti sledilno napravo le na zunanji del prevoznega oziroma prenosnega sredstva, zato sta za določitev vsebine izpodbijanega ukrepa bistveni tudi opredelitvi prevoznega in prenosnega sredstva, ki ju zakonodaja neposredno ne opredeljuje.

32. Prevozno pravo je (pod)panoga gospodarskega prava, ki obsega prevoz tovora (tj. stvari, blaga, pošilk), oseb (potnikov) in njihove prtljage, posle, povezane s prevozom

³² V skladu s 113. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU) ima Svet pristojnost za sprejetje določb za harmonizacijo zakonodaje glede prometnih davkov, trošarin in drugih oblik posrednega obdavčenja v obsegu, v kakršnem je takšna harmonizacija potrebna za vzpostavitev in delovanje notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence.

³³ Po 3. členu PDEU ima EU izključno pristojnost na področju carinske unije.

³⁴ Prim. z načelom subsidiarnosti glede prikritih preiskovalnih ukrepov v (pred)kazenskem postopku v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 5/98, OdlUS VI, 158) in v delni odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-144/19 z dne 1. 12. 2022 (Uradni list RS, št. 2/23), 27.–31. točka obrazložitve.

³⁵ K. Šugman, Posegi v osebnostno celovitost posameznika, v: K. Šugman (ur.), Izhodišča za nov model kazenskega postopka, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2006, str. 172. Glej tudi delno odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-144/19 z dne 1. 12. 2022 (Uradni list RS, št. 6/23), 29. točka obrazložitve.

(na primer špedicija, zavarovanje, carinjenje), ter predpise javnopravne narave.³⁶ S prevozno pogodbo se prevoznik zavezuje, da bo prepeljal potnika ali tovor od odhodnega kraja do namembnega kraja oziroma do prejemnika, potnik ali pošiljatelj pa mu mora za to storitev plačati določen znesek oziroma voznino ali prevoznino.³⁷ Sredstvo je priprava, naprava, namenjena ali uporabljena za uresničitev določenega cilja.³⁸ Prevozno sredstvo je tako naprava, priprava, namenjena ali uporabljena za uresničitev namena prevozne pogodbe, tj. za prevoz oziroma gibanje potnika ali tovora od odhodnega kraja do namembnega kraja oziroma do prejemnika, oziroma vsako sredstvo, motorno ali brez motorja, za prevoz ljudi ali tovora v prometu.³⁹ Vrste posameznih prevoznih pogodb se opredeljujejo glede na vrsto uporabljenega prometa in prevoznega sredstva.⁴⁰ Glede na to, kje prevoz poteka, oziroma glede na medij posredovanja se tako prevozno pravo in s tem tudi prevozna sredstva delijo na pomorska, rečna, letalska, železniška, cestna, modernejša razdelitve pa zajemajo tudi multimodalni prevoz, pravni režim prevoza z žižnicami in vesoljsko pravo.⁴¹

33. Vlada v svojem mnenju navaja, da je blago, ki se spremlja s sledilno napravo, v tovnem delu vozila in ne v vlečnem vozilu, kjer je voznik, da blago ostane v priklopnem vozilu, zamenjata pa se vlečno vozilo in voznik.⁴² Tovorno vozilo je motorno vozilo, zasnovano in izdelano za prevoz tovora.⁴³ Sestavljeno je iz vlečnega in

³⁶ M. Pavliha, P. Vlačič, K. Oblak, Prevozno pravo: pogodbe o prevozu tovora, potnikov in prtljage, IUS Software, GV založba, Ljubljana 2017, str. 33, 36.

³⁷ Prav tam, str. 66.

³⁸ Slovar slovenskega knjižnega jezika.

³⁹ Geografski terminološki slovar določa, da je prevozno sredstvo na področju geografije prometa vsako sredstvo, motorno in brez motorja, za prevoz ljudi, tovora v prometu.

⁴⁰ M. Pavliha, P. Vlačič, K. Oblak, nav. delo, str. 74.

⁴¹ M. Pavliha, P. Vlačič, K. Oblak, nav. delo, str. 33. Glej tudi M. Šepec, 186. člen, v: D. Korošec, K. Filipčič, H. Devetak (ur.), Veliki znanstveni komentar KZ-1, Uradni list RS, Ljubljana 2023, str. 206; in M. Šošič, 328. člen, v: D. Korošec, K. Filipčič, H. Devetak (ur.), Veliki znanstveni komentar KZ-1, Uradni list RS, Ljubljana 2023, v skladu s katerim gre pri prevoznem sredstvu za tiho blanketo, ki je podrobneje urejena v področnih predpisih (Zakon o voznikih (Uradni list RS, št. 92/22 – uradno prečiščeno besedilo in 153/22 – ZVoz-1); Zakon o pravilih cestnega prometa (Uradni list RS, št. 156/21 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZPrCP); Zakon o cestah (Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 46/15 in 10/18 – ZCes-1) in Zakon o varnosti cestnega prometa (Uradni list RS, št. 56/08 – uradno prečiščeno besedilo, 58/09 in 36/10 – ZVCP-1)). Glede vrst prevoznih sredstev glej še J. P. Rodrigue, The Geography of Transport Systems, 4. izdaja, London in New York, Routledge, 2017, str. 127, 128. Na področju prometa velja deljena pristojnost med EU in državami članicami (točka g drugega odstavka 4. člena PDEU).

⁴² Enako Vlada Republike Slovenije, Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančni upravi (ZFU-B), EVA: 2022-1611-0086, 28. 9. 2022, str. 16.

⁴³ Točka 26 prvega odstavka 3. člena Zakona o motornih vozilih (Uradni list RS, št. 75/17 – v nadaljevanju ZMV-1).

priklopnega vozila. Vlečno vozilo je motorno vozilo, ki vleče priklopno vozilo, priklopno vozilo pa je vozilo brez lastnega pogona, zasnovano in izdelano z namenom, da ga vleče motorno vozilo. Polpriklopnik je podvrsta priklopnega vozila.⁴⁴ Kolikor bi bilo iz navedenega Vladnega mnenja mogoče sklepati, 1) da se lahko sledilna naprava uporabi zgolj za polpriklopnike in 2) da naj bi se sledilna naprava namestila na priklopno vozilo oziroma na tovorni del, ne pa na vlečni del, v katerem naj bi bili voznik in druge osebe, Ustavno sodišče ugotavlja naslednje. Najprej, izpodbijani 18.a člen ZFU uporabe izpodbijanega ukrepa ne omejuje glede na vrsto prevoznega sredstva. Zato Ustavno sodišče pritruje predlagatelju, da je mogoče na podlagi izpodbijane določbe sledilno napravo uporabiti za vse vrste prevoznih sredstev, ne glede na uporabljeni medij oziroma vrsto prometa (na primer tudi za avtomobile, motorje, zrakoplove, plovila⁴⁵), pa tudi znotraj posamezne vrste prometa izpodbijana določba ne določa nobenih tehničnih omejitev (na primer izključitev osebnih vozil, kombijev itd.). Sledilno napravo je torej mogoče uporabiti tudi na prevoznih sredstvih, ki ne poznajo delitve na vlečni in priklopni del. Ustavno sodišče ne sprejema stališča, da je mogoče izpodbijano določbo uporabiti zgolj za (pol)priklopnike. Tudi glede tovornih prevoznih sredstev, ki so sestavljena iz vlečnega in priklopnega vozila, pa iz ZFU ne izhaja omejitev, da je dopustno sledilno napravo namestiti zgolj na priklopno vozilo. Podobno je mogoče z jezikovno razlago prenosno sredstvo opredeliti kot pripravo, napravo, namenjeno ali uporabljeno za to, da je blago preneseno oziroma da z nošenjem pride kam drugam, na drugo mesto,⁴⁶ na primer kovček⁴⁷ oziroma prtljaga.⁴⁸

34. Po tretjem odstavku 18.a člena ZFU sme uradna oseba namestiti sledilno napravo le na zunanji del prevoznega oziroma prenosnega sredstva. Sledilne naprave torej ni dopustno namestiti v notranjost prevoznega ali prenosnega sredstva. Dodatnih tehničnih omejitev, na kateri del prevoznega ali prenosnega sredstva naj bi se sledilna naprava namestila, pa ZFU ne določa.

35. Po šestem odstavku 18.a člena ZFU se podatki, ki ne bodo uporabljeni za dokazovanje kršitev iz prvega odstavka 18.a člena ZFU, brišejo takoj, ko je to mogoče, najpozneje pa v desetih dneh od njihovega nastanka. Kljub stališču Državnega zbora, da gre za relativno kratkotrajno izvajanje ukrepa, saj mora biti o uporabi podatkov

⁴⁴ Priklopno vozilo je namreč lahko konstruirano kot priklopnik z vrtljivim ojesom, priklopnik s centralno osjo ali kot polpriklopnik. Točki 18 in 31 prvega odstavka 3. člena ZMV-1.

⁴⁵ Pravilnik o načinu izvajanja določb o pooblastilih uradnih oseb Finančne uprave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 57/15) ureja zgolj pooblastila v razmerju do prevoznih sredstev v cestnem in vodnem prometu. Glej tudi T. Svažič, M. Pojbič, Komu ali čemu se zares sledi?: potreba po nadzoru izvrševanja 18.a člena ZFU v luči pravice do zasebnosti, v: Pravna praksa, 9/2023, str. 6–8.

⁴⁶ Slovar slovenskega knjižnega jezika.

⁴⁷ Sodba Vrhovnega sodišča RS XI Ips 79538/2010 z dne 3. 2. 2011.

⁴⁸ Sodba Vrhovnega sodišča RS XI Ips 79538/2010-67 (XI Ips 80/2010) z dne 18. 11. 2010.

odločeno v desetih dneh,⁴⁹ rok iz šestega odstavka 18.a člena ZFU ne pomeni roka, ki bi opredeljeval trajanje ukrepa. Ustavno sodišče pritruje predlagatelju, da je s tem rokom določen zgolj rok hrambe podatkov, pridobljenih z izpodbijanim ukrepom. Podatki, pridobljeni z izpodbijanim ukrepom, se torej hranijo najdalj deset dni oziroma znotraj tega do takrat, ko jih je mogoče izbrisati. Najkasneje v tem obdobju pa se mora FURS odločiti, ali bodo tako zbrani podatki uporabljeni za dokazovanje kršitev iz prvega odstavka 18.a člena ZFU, kar pomeni, da navedeni podatki postanejo del evidence finančnih preiskav po 65. členu ZFU, ki vsebuje podatke o kraju, času in drugih okoliščinah opravljanja finančne preiskave, osebah, prevoznih sredstvih in drugih objektih, ki se finančno preiskujejo, ter o poteku in ugotovitvah finančne preiskave. Če podatki ne bodo uporabljeni za ta namen, pa morajo biti izbrisani (tj. v desetih dneh od nastanka oziroma znotraj tega roka takoj, ko je to mogoče).

36. Glede na to, da šesti odstavek 18.a člena ZFU predpisuje rok hrambe od trenutka nastanka podatka, je za tek tega roka relevantno, kdaj z uporabo sledilne naprave nastane podatek. Vlada v zvezi s tem zatrjuje, da podatek nastane šele z dnem prenehanja uporabe ukrepa, saj naj bi šele takrat imeli podatek o gibanju blaga od točke A do točke B, na začetku izvajanja ukrepa pa naj bi imeli zgolj podatek o začetni lokaciji.

37. Izpodbijana ureditev šestega odstavka 18.a člena ZFU se razlikuje od ureditve ZKP, ki določa, da se podatki, sporočila, posnetki ali dokazila, pridobljeni z uporabo prikritih preiskovalnih ukrepov,⁵⁰ uničijo, če državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona zoper osumljenca, ali če v roku dveh let po koncu izvajanja zadnjega od ukrepov ne vloži obtožnega akta niti ne predlaga, odredi ali izvede nobene aktivnosti, ukrepa oziroma preiskovalnega dejanja, usmerjenega v pregon zoper osumljenca.⁵¹ Nadalje, iz prvega odstavka 18.a člena ZFU izhaja, da se z izpodbijanim ukrepom ne pridobi le podatek o gibanju (dinamični podatek) – torej le končni oziroma skupni podatek. Najprej se z njim pridobi podatek o vsakokratni lokaciji sledilne naprave in s tem prenosnega ali prevoznega sredstva, ki je statični podatek. Razlaga Vlade, da je treba izpodbijano določbo razlagati tako, da teče desetdnevni rok šele od dneva prenehanja uporabe ukrepa, presega jezikovni pomen določbe in bi pomenila popolno nepredvidljivost trajanja ukrepa in hrambe.

38. Samega trajanja ukrepa, torej uporabe sledilne naprave, izpodbijana določba neposredno ne določa. Tudi sama faza postopka, v kateri se izpodbijani ukrep lahko izvrši, torej finančna preiskava, ni časovno omejena.⁵² Prav tako absolutnega roka

⁴⁹ Glej mnenje Državnega zbora o predlogu predlagatelja za začasno zadržanje izpodbijane določbe.

⁵⁰ Gre za ukrepe iz 149.a, 149.b, 149.c, 150., 150.a, 150.b, 151., 155. in 155.a člena ZKP.

⁵¹ Prvi in drugi odstavek 154. člena ZKP.

⁵² T. Kuralt, nav. delo, 2/2016, str. 13; T. Kuralt, nav. delo, 3/2016, str. 13; B. Flander, nav. delo, str. II–VIII.

trajanja izpodbijanega ukrepa ni mogoče ugotoviti z razlago drugih določb ZFU, ZDavP-2 ali drugih predpisov. Edina omejitev je zastaralni rok, ki posredno opredeljuje obdobje, za katero se finančna preiskava lahko izvaja, in sicer pet oziroma deset let.⁵³ Dokler zastaralni rok za odmero davka ne poteče, je dopustno opravljati vsako dejanje, ki meri na odmero davka, tudi voditi finančno preiskavo in izvrševati pooblastila v njenem okviru. Vendar tudi ta rok ne določa, koliko časa se lahko izvaja izpodbijani ukrep.

39. Prav tako je mogoče pritrditi predlagatelju, da izpodbijana določba ne določa, kje se ukrep lahko izvaja (tj. ali se izvaja na javnem in odprtem kraju ali na zasebnem oziroma drugače zaprtem kraju, krajih, vidnih z javnih mest). Glede na to, da se sledi prenosnemu ali prevoznemu sredstvu na cesti ali drugi prometni povezavi, na kateri se uporabljajo prevozna sredstva, je mogoče določbo razlagati tako, da ne izključuje uporabe na javnih mestih. Glede na običajno velikost in namen prevoznega sredstva bo tak primer celo tipičen. Po drugi strani pa je mogoče pritrditi predlagatelju, da zakon ne izključuje niti uporabe sledilne naprave na zasebnih mestih (na primer v garaži pri prevozniku). Z razlago izpodbijane določbe je torej mogoče ugotoviti, da izpodbijani ukrep navedenih lokacijskih omejitev ne vsebuje.

Postopek odločanja o izpodbijanjem ukrepu

40. Postopek odločanja o odreditvi in uporabi sledilne naprave je urejen v četrtem odstavku 18.a člena ZFU, ki določa, da o tem na predlog uradne osebe odloči uradna oseba, ki jo je določil predstojnik. Ob upoštevanju siceršnje ureditve različnih vrst uradnih oseb FURS in njihovih pooblastil⁵⁴ lahko izvršujejo pooblastilo iz izpodbijanega 18.a člena ZFU vse štiri kategorije uradnih oseb FURS: inšpektor, carinik, preiskovalec, kontrolor in izterjevalec. Običajno bo uradna oseba, ki uporablja ta ukrep in s tem pridobiva lokacijske podatke, tudi oseba, ki je predlagala ta ukrep (in ki bo verjetno tudi vodila finančno preiskavo). Lahko pa uradna oseba, ki vodi finančno preiskavo, drugi uradni osebi naloži opravljanje posameznih dejanj,⁵⁵ torej tudi izvrševanje ukrepa po 18.a členu ZFU. Glede na to, da četrti odstavek 18.a člena ZFU uradni osebi, ki predlagata oziroma odločita o ukrepu, opredeljuje različno ("uradna oseba" in "uradna oseba, določena s strani predstojnika"), gre za dve različni osebi.

41. ZFU ne določa, kdo je uradna oseba, ki jo predstojnik pooblasti za odreditev ukrepa po 18.a členu ZFU. Da je predstojnik direktor FURS, izhaja iz 22. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23 – ZDU-1). Uslužbenci FURS (torej tudi uradne osebe FURS) pa imajo za opravljanje nalog FURS pooblastila v okviru nalog delovnega mesta, za katerega so sklenili pogodbo o zaposlitvi, določena

⁵³ V skladu s 125. in naslednjimi členi ZDavP-2.

⁵⁴ Člena 13 in 14 ZFU.

⁵⁵ Tretji odstavek 100. člena ZFU.

z zakonom, predpisi EU in mednarodnimi pogodbami.⁵⁶ Uradno osebo, pooblaščen za odreditev uporabe sledilne naprave, določa torej predvsem akt o sistematizaciji FURS,⁵⁷ ne pa zakon ali podzakonski predpis. Hkrati je bila z ZFU-B, torej z isto zakonsko spremembo, ki je uzakonila izpodbijani ukrep, črtana določba, da vsaj nalog za uvedbo finančne preiskave, v okviru katere se izvršuje izpodbijani ukrep, izda predstojnik FURS, torej njen direktor.⁵⁸ Glede na navedeno iz izpodbijane zakonske ureditve izhaja zgolj to, da izpodbijani ukrep predlaga in odredi uradna oseba znotraj FURS, kdo pa je to (tudi v splošnem in abstraktnem smislu), določa zgolj akt o sistematizaciji.

42. Iz četrtega odstavka 18.a člena ZFU nadalje izhaja, da mora sklep o uporabi sledilne naprave vsebovati utemeljitev pogojev in okoliščin iz prvega in drugega odstavka 18.a člena, tj. 1) razlogov za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bile storjene najtežje kršitve predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in DDV ali zagotovitve medsebojne pomoči pristojnim organom EU in držav članic EU; in 2) da glede na okoliščine primera naloge iz prvega odstavka 18.a člena ZFU ne bi bilo mogoče izvesti z uporabo drugih pooblastil in tehničnih pripomočkov iz ZFU.⁵⁹

Uporaba podatkov, pridobljenih z izpodbijanim ukrepom

43. V petem odstavku 18.a člena ZFU je določena prva omejitev uporabe podatkov, pridobljenih z izpodbijanim ukrepom: podatke o lokaciji in gibanju blaga je dopustno uporabiti le v postopkih, ki niso v nasprotju z namenom iz prvega odstavka 18.a člena ZFU. V zakonodajnem postopku je Zakonodajno-pravna služba v zvezi s tem navajala, da teh podatkov ne bo mogoče uporabiti v kazenskem postopku.⁶⁰

44. Pri razlagi petega odstavka 18.a člena ZFU in uporabe podatkov, pridobljenih s sledilno napravo, je treba v skladu s sistematično razlago upoštevati tudi siceršnjo naravo in pomen finančne preiskave. Ustavno sodišče sicer izpostavlja, da se s povzemanjem zakonske ureditve ne opredeljuje do skladnosti ureditve finančne preiskave v splošnem in posebej do dostopa preiskovane osebe do podatkov, zbranih v finančni preiskavi, niti do uporabe podatkov iz finančne preiskave v kazenskem ali prekrškovnem postopku z Ustavo, ker to ni predmet presoje v obravnavanem primeru.

45. Kot je bilo navedeno, pomeni finančna preiskava po ZFU izvajanje dejanj, ukrepov in postopkov po ZFU in po zakonu, ki ureja davčni postopek, ko so dani razlogi za sum,

⁵⁶ Prvi odstavek 13. člena ZFU.

⁵⁷ Predlog ZFU, str. 51.

⁵⁸ Člen 11 ZFU-B.

⁵⁹ Tako tudi Vlada v svojem mnenju in Predlog ZFU-B, str. 14.

⁶⁰ Mnenje Zakonodajno-pravne službe o Zahtevi Državnega sveta za ponovno odločanje o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančni upravi (ZFU-B), EPA 304-IX, št. 432-01/22-13/ z dne 12. 1. 2023, str. 2.

da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni predpisi o obdavčenju ali drugi predpisi iz pristojnosti finančne uprave. Dejanja in ukrepi finančne preiskave se izvajajo zaradi preprečevanja, preiskovanja in odkrivanja najtežjih kršitev predpisov o obdavčenju in drugih predpisov, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna finančna uprava. Finančna preiskava se lahko uvede tudi zaradi izvajanja dejanj in ukrepov po ZFU in zakonu, ki ureja davčni postopek, za zagotovitev medsebojne pomoči organom EU, držav članic EU in tretjih držav. Najtežje kršitve predpisov o obdavčenju ali drugih predpisov iz pristojnosti finančne uprave pa so ravnanja ali dejanja davčnih zavezancev in drugih oseb ali institucij, s katerimi je lahko resno ogrožen finančni interes oziroma interes varstva in varnosti Republike Slovenije oziroma EU.⁶¹

46. Osnovna naloga finančne preiskave je raziskanje in potrditev razlogov za sum, ki so bili podlaga za uvedbo finančne preiskave,⁶² iskanje dokazov ter preiskovanje teh kršitev.⁶³ Uradna oseba po opravljeni finančni preiskavi sestavi interno⁶⁴ zaključno preiskovalno poročilo, v katerem opiše ugotovitve finančne preiskave.⁶⁵ Na podlagi tega zaključnega poročila se lahko sprejme odločitev o uvedbi davčnega inšpekcijskega nadzora.⁶⁶ Namen finančne preiskave je pridobitev dokumentov in dokazov za uspešen začetek in zaključek davčnega inšpekcijskega postopka, prekrškovnega postopka ali za naznanitev suma kaznivega dejanja pristojnemu organu,⁶⁷ tj. državnemu tožilstvu. V kasnejšem davčnem inšpekcijskem postopku se torej uporabijo izsledki finančne preiskave,⁶⁸ zatem pa tudi v morebitnem kasnejšem prekrškovnem ali kazenskem postopku,⁶⁹ ob upoštevanju zakonskih in ustavnih omejitev. Sestavljeno preiskovalno poročilo ob zaključku finančne preiskave zajema tudi predhodne ukrepe (podane predloge za prekrške in pripravljene ovadbe za sume kaznivih dejanj ipd.) ter podatke o uvedenih nadzorih (podatke o uvedenih nadzorih z ugotovljenimi nepravilnostmi).⁷⁰

47. Širši in dolgoročnejši namen finančne preiskave in vseh pooblastil, ki jih uradna oseba FURS v njenem okviru izvršuje, je torej zbrati gradivo za kasnejši davčni

⁶¹ Prvi odstavek 100. člena ZFU.

⁶² A. Kobal, nav. delo, str. 260.

⁶³ T. Kuralt, nav. delo, 2/2016, str. 12; T. Kuralt, nav. delo, 3/2016, str. 13. Obsega preventivne in kurativne aktivnosti. A. Kobal, nav. delo, str. 257.

⁶⁴ P. Kovač, nav. delo, str. 275.

⁶⁵ Peti odstavek 100. člena ZFU.

⁶⁶ Četrti odstavek 100. člena ZFU, 135. člen ZDavP-2, A. Kobal, nav. delo, str. 260; L. Selinšek, nav. delo, str. 294.

⁶⁷ A. Kobal, nav. delo, str. 260; Kuralt, nav. delo, 3/2016, str. 12; M. Špilar, nav. delo, 2009, str. 48; 26. člen ZDavP-2 in 145. člen ZKP.

⁶⁸ P. Kovač, nav. delo, str. 273; M. Špilar, nav. delo, 2009, str. 49; Vlada Republike Slovenije, Predlog zakona o davčnem postopku, EVA: 2006-1611-0024, 14. 9. 2006, str. 201.

⁶⁹ A. Kobal, nav. delo, str. 257.

⁷⁰ Predlog ZFU-B, str. 20.

inšpekcijski postopek in prek tega za sprejetje odločitev po ZDavP-2 in/ali za uvedbo prekrškovnega postopka oziroma za podajo kazenske ovadbe za kaznivo dejanje. Ena izmed nalog FURS je tudi odločanje v postopku o prekršku po predpisih, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna, torej je FURS, organ, ki je vodil finančno preiskavo, hkrati lahko tudi prekrškovni organ.⁷¹ Med drugim je FURS pristojna za nadzor nad izvajanjem predpisov o trošarinah, DDV in carinah.⁷² Za hujše kršitve teh predpisov pa je mogoče uporabiti tudi izpodbijani ukrep. Glede vložitve kazenske ovadbe pa iz 145. člena ZKP izhaja, da so vsi državni organi, tudi FURS, ki je organ v sestavi ministrstva, pristojnega za finance,⁷³ dolžni naznaniti vsa kazniva dejanja, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, če so o njih obveščeni ali če kako drugače izvedo zanje.⁷⁴ Obenem z ovadbo morajo navesti dokaze, za katere vedo, in poskrbeti, da se ohranijo sledovi kaznivega dejanja in predmeti, na katerih ali s katerimi je bilo kaznivo dejanje storjeno, ter druga dokazila.⁷⁵ Med te dokaze je treba v splošnem šteti tudi izsledke finančne preiskave, ki so postali del upravnega spisa v davčnem inšpekcijskem postopku.⁷⁶ Prav najhujše kršitve predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in DDV iz prvega odstavka 18.a člena ZFU so tiste, ki izpolnjujejo (zakonske) znake prekrška ali celo kaznivega dejanja (na primer davčne zatajitve po 249. členu KZ-1).

48. Z uporabo sistematične razlage izpodbijane določbe ob upoštevanju ureditve in namena finančne preiskave in davčnega postopka ter razmerja med davčnim postopkom na eni strani in prekrškovnim ali kazenskim postopkom na drugi strani torej ni mogoče izključiti, da se izsledki, pridobljeni z izpodbijanim ukrepom v finančni preiskavi, ne bi kasneje uporabili tudi za namene prekrškovnega ali kazenskega postopka, ki se vodi zaradi najhujših kršitev iz prvega odstavka 18.a člena ZFU. Ta postopka, kolikor se vodita zaradi kršitev iz prvega odstavka 18.a člena ZFU, torej nista v nasprotju z namenom iz prvega odstavka 18.a člena ZFU. Iz navedenega torej izhaja,

⁷¹ Točka 10 prvega odstavka 11. člena ZFU.

⁷² Prvi odstavek 14. člena ZFU. Glede pristojnosti glej prvi odstavek 3. člena ZDavP-2, 138. člen ZDDV-1 in 102. člen ZTro-1, P. Kovač, nav. delo, str. 275; L. Selinšek, nav. delo, str. 295; sklepe Vrhovnega sodišča št. I Up 106/2017 z dne 6. 7. 2017; št. I Up 337/2016 z dne 29. 8. 2019; št. I Up 179/2015 z dne 31. 8. 2016; sklep Upravnega sodišča št. I U 331/2016 z dne 27. 9. 2016.

⁷³ Točka 1 prvega odstavka 5. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19, 64/19, 64/21, 90/21, 101/21, 117/21, 78/22, 91/22 in 25/23).

⁷⁴ Glej kaznivo dejanje opustitve ovadbe kaznivega dejanja ali storilca (281. člen Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21 in 16/23 – v nadaljevanju KZ-1) in 26. člen ZDavP-2.

⁷⁵ Drugi odstavek 145. člena ZKP.

⁷⁶ Za kaznivo dejanje davčne zatajitve iz 249. člena KZ-1 je na primer določen pregon po uradni dolžnosti, torej spada pod 145. člen ZKP. Hkrati je možno sodelovanje uradnih oseb FURS v specializirani preiskovalni skupini po 160.a členu ZKP, relevanten pa je tudi četrti odstavek 161. člena ZKP. To dokazno gradivo je sicer, kot vsako dokazno gradivo, v kazenskem postopku predmet dokazne presoje in presoje dopustnosti uporabe dokazov na podlagi 18. člena ZKP.

da ni mogoče pritrditi Vladi, da je namen prvega odstavka zgolj vodenje finančnih preiskav zaradi navedenih najhujših kršitev, ampak je mogoče izsledke izpodbijanega ukrepa uporabiti za kasnejši davčni inšpekcijski nadzor in posledično tudi za namene prekrškovnega ali kazenskega postopka, ki se vodita zaradi kršitev iz prvega odstavka 18.a člena ZFU, do skladnosti tega z Ustavo pa se, kot je bilo navedeno, Ustavno sodišče v tem primeru ne opredeljuje, ker ni predmet presoje.

49. Nadalje, po sedmem odstavku 18.a člena ZFU uradna oseba z uporabo sledilne naprave ne sme neposredno ali posredno identificirati in s tem pridobivati osebnih podatkov o osebah, ki so povezane z blagom, ki se mu sledi (vozniki, razkladalci tovora, potniki in druge fizične osebe).

50. S sledilno napravo FURS pridobiva lokacijske podatke prevoznega ali prenosnega sredstva, zlasti njegovo zemljepisno širino, dolžino in nadmorsko višino. Glede na njene tehnične lastnosti sledilna naprava niti ni namenjena pridobivanju podatkov o identiteti osebe, ampak lokacijskih podatkov, zato z njo neposredno ni mogoče identificirati niti prevoznega ali prenosnega sredstva niti osebe, povezane z blagom, ki se mu sledi. Je pa mogoče s podatki, ki jih ta naprava pridobi (lokacija prevoznega sredstva), v povezavi z drugimi podatki posredno identificirati posameznika. To prvi del sedmega odstavka 18.a člena ZFU prepoveduje. Vendar v navedeni določbi 18.a člena ZFU še vedno ni mogoče prepoznati jamstva, ki bi v splošnem preprečevalo povezovanje lokacijskih podatkov z osebnimi podatki oseb, povezanih z zasledovanim blagom, saj v izpodbijanem 18.a členu ZFU ter drugih (davčnih) predpisih ni zakonskih institutov, ki bi preprečevali, da bi se podatki o lokaciji prenosnega in prevoznega sredstva povezali oziroma obdelovali skupaj z osebnimi podatki določenih ali določljivih oseb (glej spodaj).

51. Zadnja omejitev ukrepa, ki jo izpostavlja tudi Vlada v svojem mnenju, je določena v osmem odstavku 18.a člena ZFU in določa, da se podatki o položaju in gibanju blaga, pridobljeni z uporabo sledilne naprave, ne smejo zbirati in obdelovati v povezavi s podatki o fizičnih osebah, ki so zbrani na podlagi drugih pooblastil, ki jih uradne osebe finančne uprave uporabljajo na podlagi ZFU. Določa torej prepoved povezovanja podatkov, pridobljenih z izpodbijanem ukrepom uporabe sledilne naprave, in podatkov, pridobljenih na podlagi ZFU, na primer s pooblastili ugotavljanja identitete osebe in statusa zavezanca,⁷⁷ zbiranja in pridobivanja obvestil ter podatkov⁷⁸ ter z zasegi listin, dokumentov, nosilcev zbirk podatkov in drugih stvari.⁷⁹ Po mnenju Vlade pa naj bi tudi zahtevala ločevanje podatkov o lokacijah in morebitnih podatkov o osebah, zbranih na podlagi drugih pooblastil.

⁷⁷ Točki 1 in 15 prvega odstavka 14. člena ZFU.

⁷⁸ Točki 2 in 16 prvega odstavka 14. člena ZFU.

⁷⁹ Točki 7 in 21 prvega odstavka 14. člena ZFU.

52. Drži, da je bil namen ZFU, da sistemsko uredi vsa pooblastila uradnih oseb FURS na enem mestu.⁸⁰ Toda že iz jezikovne razlage izpodbijane določbe je razvidno, da osmi odstavek 18.a člena ZFU prepoved zbiranja in obdelovanja podatkov, pridobljenih s sledilno napravo, veže zgolj na podatke, pridobljene s pooblastili na podlagi ZFU. Nista pa izključena zbiranje in obdelovanje podatkov, pridobljenih z (morebitnimi) pooblastili FURS, ali pridobivanje (osebnih) podatkov na podlagi drugih zakonov. Nadalje že iz same opredelitve finančne preiskave izhaja, da ta pomeni ne le izvajanje dejanj po ZFU, ampak tudi izvajanje dejanj, ukrepov in postopkov po zakonu, ki ureja davčni postopek, ko so dani razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni predpisi o obdavčenju ali drugi predpisi iz pristojnosti FURS,⁸¹ torej po ZDavP-2.⁸² Že ta na primer v 10. členu določa načelo dolžnosti dajanja podatkov tako za zavezanca za davek⁸³ kot tudi za organe in druge osebe, ki razpolagajo s podatki, pomembnimi za odločanje v davčnih zadevah, in ki so dolžni posredovati davčnemu organu te podatke brezplačno, razen če zakon ne določa drugače (načelo dolžnosti posredovanja podatkov).⁸⁴ Ureja tudi izmenjavo podatkov med davčnimi organi (22. člen ZDavP-2), dajanje podatkov davčnemu organu za pobiranje davkov (VII. poglavje) in mednarodno sodelovanje v davčnih zadevah, vključno z avtomatsko izmenjavo podatkov (četrti del). FURS v finančni preiskavi torej zbira podatke tudi na podlagi 39. do 42. člena ZDavP-2.⁸⁵ Seveda ni niti izključena možnost urejanja novih pooblastil v prihodnje v drugih zakonih izven ZFU. Osmi odstavek 18.a člena ZFU torej ne prepoveduje zbiranja in obdelovanja podatkov, zbranih na podlagi izpodbijanega člena, v povezavi s podatki o fizičnih osebah, ki so zbrani na podlagi določb izven ZFU.

53. Podatki, zbrani z izpodbijanim ukrepom, so zbrani v evidencah FURS; natančneje v evidenci finančnih preiskav,⁸⁶ ki poleg podatkov o kraju, času in drugih okoliščinah opravljanja finančne preiskave, osebah, prevoznih sredstvih in drugih objektih, ki se finančno preiskujejo, in o poteku ter ugotovitvah finančne preiskave,⁸⁷ vsebuje tudi osebne in druge podatke fizičnih in pravnih oseb, vsebovane v davčnem registru iz 49. člena ZFU, ter številko uradnega identifikacijskega dokumenta, kadar podatki iz davčnega registra ne zadoščajo za izvedbo postopka.⁸⁸ Podatki iz evidence se hranijo v skladu s predpisi, ki urejajo arhivsko gradivo in arhive.⁸⁹ Oseba ima pravico do

⁸⁰ Predlog ZFU, str. 51.

⁸¹ Prvi odstavek 100. člena ZFU.

⁸² Člena 2 in 3 ZDavP-2.

⁸³ Prvi odstavek 10. člena ZDavP-2.

⁸⁴ Četrti odstavek 10. člena ZDavP-2; Predlog ZDavP-2, str. 177.

⁸⁵ Prim. M. Špillar, nav. delo, 2009, str. 52; sodba Upravnega sodišča št. I U 1840/2013 z dne 21. 10. 2014; 42. člen ZDavP-2.

⁸⁶ Točka 4 drugega odstavka 60. člena ZFU.

⁸⁷ Člen 65 ZFU.

⁸⁸ Člen 61 ZFU.

⁸⁹ Člen 76 ZFU. Tj. po Zakonu o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (Uradni list RS, št. 30/06 in 51/14 – ZVDAGA)

seznanitve s svojimi podatki v tej evidenci po pravnomočno končanem postopku inšpekcijskega nadzora, če pa postopek inšpekcijskega nadzora ni bil začet, pa po zastaranju pravice do odmere davka.⁹⁰

B. – II.

Ali pomeni uporaba ukrepa iz prvega odstavka 18.a člena ZFU poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine

54. Predlagatelj zatrjuje, da pomeni uporaba sledilne naprave po izpodbijanjem 18.a členu ZFU poseg v pravici iz 35. in 38. člena Ustave. Temu stališču Vlada v svojem mnenju nasprotuje. Navaja, da se z ukrepom zbirajo samo podatki o lokaciji oziroma poti blaga, ne pa tudi osebni podatki voznika, saj naj bi bila sledilna naprava nameščena na prevozno oziroma prenosno sredstvo.⁹¹ Državni zbor se v svojem odgovoru na predlagateljev predlog za začasno zadržanje do tega vprašanja ni izrecno opredelil, navajal pa je, da se z ukrepom pridobijo anonimni lokacijski podatki, iz česar bi bilo mogoče sklepati na stališče, da z izpodbijanim ukrepom ne pride do posega.

55. Ustavno sodišče je zato najprej presodilo, ali pomeni uporaba ukrepa iz prvega odstavka 18.a člena ZFU poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine. Zato je najprej moralo odgovoriti na vprašanje, ali FURS na podlagi izpodbijanega ukrepa hrani in nadalje obdeluje osebne podatke. Po ustaljeni ustavnosodni presoji namreč pomeni vsako obdelovanje osebnih podatkov poseg v ustavno pravico do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave.⁹²

56. Ustavno sodišče je v svojo prakso na podlagi definicije osebnega podatka v Konvenciji o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 11/94, Mednarodne pogodbe, št. 3/94 – MKVP), sekundarni

⁹⁰ Tretja alineja 78. člena ZFU. Glej tudi P. Kovač, nav. delo, str. 273, 275; L. Selinšek, nav. delo, str. 295; A. Kobal, nav. delo, str. 261; sklepi Vrhovnega sodišča RS št. I Up 334/2016 z dne 14. 6. 2017; št. I Up 179/2015 z dne 31. 8. 2016; št. I Up 106/2017 z dne 6. 7. 2017; št. I Up 337/2016 z dne 29. 8. 2019; sklepa Upravnega sodišča št. III U 307/2016 z dne 21. 10. 2016 in št. I U 331/2016 z dne 27. 9. 2016.

⁹¹ Glej tudi Mnenje Zakonodajno-pravne službe o Zahtevi Državnega sveta za ponovno odločanje o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančni upravi (ZFU-B), EPA 304-IX, št. 432-01/22-13/ z dne 12. 1. 2023 in Poročilo odbora za finance z dne 23. 1. 2023.

⁹² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-238/99, 18. točka obrazložitve.

zakonodaji EU⁹³ ter v praksi Sodišča EU (v nadaljevanju SEU)⁹⁴ sprejelo široko, vsevključujočo opredelitev osebnega podatka. Iz nje izhaja, da je osebni podatek katerakoli informacija v zvezi z določenim ali določljivim posameznikom. To izhaja tudi iz mnenja Delovne skupine 29 št. 4/2007 o pojmu osebnih podatkov, ki ga je v svojo prakso prav tako sprejelo tudi Ustavno sodišče,⁹⁵ v skladu s katerim definicija osebnega podatka vsebuje štiri gradnike, ki so med seboj tesno prepleteni: a) da gre za katerokoli informacijo; b) da je ta informacija v zvezi s posameznikom oziroma da se nanaša nanj; c) da je posameznik določen ali določljiv in č) da se nanaša na fizično (in živo) osebo.

57. Ker uradna oseba FURS z uporabo sledilne naprave pridobi podatke o zemljepisni širini, dolžini ter nadmorski višini, gre za lokacijske podatke, ki so po ustaljeni praksi ESČP lahko predmet varstva 8. člena EKČP.⁹⁶ Lokacijski podatki (pridobljeni z GPS sledilno napravo)⁹⁷ so osebni podatki, če izkazujejo, kje je določen ali določljiv posameznik in kakšno je njegovo gibanje v javnosti.⁹⁸ Pridobitev podatkov o lokaciji s pritrditvijo GPS sledilne naprave, obdelavo in uporabo takih podatkov pa ESČP šteje za poseg v pravico do zasebnega življenja.⁹⁹ ESČP je v svoji ustaljeni praksi pri presoji, ali gre pri uporabi GPS sledilne naprave za poseg v pravico iz 8. člena EKČP, upoštevalo, ali je prišlo do zbiranja podatkov o določenem posamezniku, do obdelave in uporabe njegovih osebnih podatkov ali do objave gradiva na način ali v obsegu, ki

⁹³ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (UL L 119, 4. 5. 2016) in Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL L 119, 4. 5. 2016).

⁹⁴ Glej npr. sodbo SEU v zadevi *Peter Nowak*, C-434/16, z dne 20. 12. 2017, 34. točka obrazložitve, in sodbo SEU v zadevi *IAB Europe*, C-604/22, z dne 7. 3. 2024, 36. točka obrazložitve.

⁹⁵ Glej delno odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-152/17 z dne 4. 7. 2019 (Uradni list RS, št. 123/20, in OdlUS XXIV, 11), 25. točka obrazložitve, sklep Ustavnega sodišča št. U-I-152/17 z dne 3. 9. 2020 (Uradni list RS, št. 123/20), 16. točka obrazložitve, in delno odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-144/19 z dne 6. 7. 2023 (Uradni list RS, št. 89/23), 93. točka obrazložitve.

⁹⁶ Sodbe ESČP v zadevah *Uzun proti Nemčiji* z dne 2. 9. 2010, Ben Faiza proti Franciji z dne 8. 2. 2018 in *Florindo de Almeida Vasconcelos Gramaxo proti Portugalski* z dne 13. 12. 2022.

⁹⁷ Kolikor se je ESČP v dosednji praksi ukvarjalo z lokacijskimi podatki, pridobljenimi z GNSS sistemi, je šlo v konkretnem primeru za uporabo GPS sledilne naprave.

⁹⁸ Sodba ESČP v zadevi *Uzun proti Nemčiji*, 46., 51. in 52. točka obrazložitve.

⁹⁹ Prav tam, 51., 52. in 53. točka obrazložitve. Glej tudi sodbo ESČP v zadevi *Ben Faiza proti Franciji*, 53. točka obrazložitve; in *Florindo de Almeida Vasconcelos Gramaxo proti Portugalski*, 95.–97. točka obrazložitve.

presega običajno predvidljivega.¹⁰⁰ Bistveno za to presojo je, ali pomeni ukrep zbiranje podatkov o pritožniku, čeprav morebiti prevozno sredstvo, ki se mu sledi, ni njegova last,¹⁰¹ oziroma ali je bil pritožnik predmet nadzora z GPS sledilno napravo.¹⁰²

58. ESČP v zvezi s tem poudarja še sistematično in natančno zbiranje in shranjevanje podatkov, ki so v konkretnih okoliščinah določali pritožnikovo lokacijo in gibanje v javni sferi, nadaljnjo hrambo osebnih podatkov, njihovo uporabo za sestavo vzorca gibanja pritožnika, nadaljnje preiskave in zbiranje dodatnih dokazov na krajih, kamor je pritožnik potoval, uporabo podatkov v kazenskem postopku proti pritožniku,¹⁰³ dejstvo, da sistem za lociranje omogoča sprotno spremljanje gibanja vozila in da je mogoče geolocirati osebe, ki naj bi v določenem trenutku ali kontinuirano dlje časa uporabljale vozilo,¹⁰⁴ da so bili podatki shranjeni in obdelani s ciljem pridobiti dodatne informacije in da je bil sistem vključen nepretrgoma in sistematično.¹⁰⁵

59. SEU je v sodbi v združenih zadevah *La Quadrature du Net in drugi*, št. C-511/18, C-512/18 in C-520/18, z dne 6. 10. 2020 podobno odločilo, da pomeni zbiranje (prometnih in) lokacijskih podatkov poseg v temeljni pravici do zasebnosti in do varstva osebnih podatkov iz 7. in 8. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ne glede na občutljivost podatkov in ne glede na to, ali je oseba zaradi tega posega utrpela kakršnekoli neprijetnosti,¹⁰⁶ pri čemer je posebej izpostavilo zbiranje podatkov v realnem času.¹⁰⁷

60. Tudi Ustavno sodišče je že odločilo, da je varstvo lokacijske zasebnosti zagotovljeno vsaj s 35. in 38. členom Ustave¹⁰⁸ in da je podatek o lokaciji posameznika, njegovem gibanju in poteh (torej lokacijski podatki) osebni podatek. To še toliko bolj

¹⁰⁰ Sodba ESČP v zadevi *Uzun proti Nemčiji*, 45. točka obrazložitve.

¹⁰¹ Prav tam, 49. točka obrazložitve.

¹⁰² Prav tam, 50. točka obrazložitve.

¹⁰³ Prav tam, 51.–53., 54., 66., 69.–71. in 80. točka obrazložitve.

¹⁰⁴ Sodba ESČP v zadevi *Florindo de Almeida Vasconcelos Gramaxo proti Portugalski*, 95. točka obrazložitve.

¹⁰⁵ Prav tam, 96., 97. točka obrazložitve.

¹⁰⁶ Sodba SEU v združenih zadevah *La Quadrature du Net in drugi*, 115., 184. in 185. točka obrazložitve. Glej tudi mnenje SEU 1/15 (EU-Kanada PNR dogovor) z dne 26. 7. 2017, 124. in 126. točka obrazložitve; in sodbo ESČP v zadevi *Breyer proti Nemčiji* z dne 30. 1. 2020, 81. točka obrazložitve.

¹⁰⁷ Sodba SEU v združenih zadevah *La Quadrature du Net in drugi*, 186. točka obrazložitve.

¹⁰⁸ Delna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-144/19 z dne 6. 7. 2023, 89. točka obrazložitve. SEU se je do sedaj ukvarjalo s pridobitvijo lokacijskih podatkov o zemljepisnem položaju terminalske opreme uporabnika javno razpoložljive elektronske komunikacijske storitve od ponudnikov javno razpoložljive elektronske komunikacijske storitve.

velja za podatke, ki jih je iz spremljanja lokacijskih podatkov mogoče posredno razbrati, tj. za podatke o posameznikovih navadah in lastnostih.¹⁰⁹

61. V delni odločbi št. U-I-144/19 z dne 6. 7. 2023 je Ustavno sodišče tako navedlo, da dolgotrajno zavarovanje, hramba in posredovanje podatkov o lokaciji uporabnika (sicer pridobljenih preko lokacije terminalske opreme) lahko razkrijejo podatke ne le o lokaciji uporabnika, temveč tudi o tem, kaj na tisti lokaciji počne, s tem pa lahko tudi politične, verske, prijateljske, ljubezenske, profesionalne in prostočasne aktivnosti te osebe. Bistvena je zmožnost zbiranja lokacijskih točk in ne sledenje gibanju, saj se iz lokacijskih točk ustvari profil posameznika, ki je tak, da ga povprečen opazovalec življenja opazovanega posameznika z lastnimi čutili in opazovanji ne bi bil zmožen ustvariti. Iz vsebine lokacijskih podatkov si je torej mogoče ustvariti sliko o zasebnem življenju opazovanega. Tak skupek lokacijskih podatkov in izoblikovanje celostne podobe pa je predmet varstva zasebnosti, tj. lokacijske zasebnosti. Vsak posameznik mora biti po stališču Ustavnega sodišča sposoben nadzirati informacije, s katerimi izdaja svojo trenutno ali preteklo lokacijo, oziroma preprečiti, da se s to lokacijo seznani nekdo tretji.¹¹⁰

62. Tudi iz navedene prakse ESČP in ustavnosodne presoje torej izhaja, da so lokacijski podatki osebni podatki le, če izkazujejo, kje je določen ali določljiv posameznik in kakšno je njegovo gibanje v javnosti. V obravnavanem primeru sicer Ustavno sodišče presoja določbo, ki se od določbe ZKP, presojane v delni odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-144/19 z dne 6. 7. 2023, razlikuje v vsaj dveh vidikih: 1) ne gre za kazenskopravno določbo, ampak za določbo, ki določa pooblastilo uradne osebe FURS v finančni preiskavi po ZFU; in 2) nanaša se na pridobivanje lokacijskih podatkov s pomočjo sledilne naprave (in ne s pomočjo podatkov operaterja ali ponudnika storitev informacijske družbe o lokaciji mobilne naprave).¹¹¹ Ne glede na način pridobitve podatkov ali vrsto postopka pa gre tudi v obravnavanem primeru za pridobivanje podatkov o lokaciji blaga v prevoznem ali prenosnem sredstvu, torej za pridobivanje lokacijskih podatkov blaga. Da FURS z izpodbijanim ukrepom primarno pridobi podatke o lokaciji, gibanju in poteh (torej lokacijske podatke) prenosnega ali prevoznega sredstva oziroma blaga oziroma da je to vsaj namen izpodbijanega ukrepa, poudarjata v svojih vlogah tudi Državni zbor in Vlada. Zato je tudi za nadaljnjo presojo Ustavnega sodišča bistveno, ali obstaja povezava med lokacijskimi podatki o gibanju prenosnega ali prevoznega sredstva oziroma blaga na eni strani in določenim ali določljivim posameznikom na drugi strani oziroma ali FURS z izpodbijanim ukrepom pridobiva lokacijske podatke določenega ali določljivega posameznika. To terja preizkus: a) ali je to razvidno že iz vsebine samega podatka, b) ali je to razvidno glede na namen obdelave podatka in c) ali ima obdelava določenega podatka učinek na

¹⁰⁹ Prav tam, 94. točka obrazložitve.

¹¹⁰ Prav tam, 84., 85. točka obrazložitve.

¹¹¹ Prav tam, 82. točka obrazložitve.

posameznika.¹¹² Tudi torej če iz vsebine podatka ali namena obdelave morda ni razvidno, da bi bil podatek v zvezi s posameznikom, pa ima lahko obdelava določenega podatka učinek na posameznika in je zaradi tega treba šteti, da gre za podatek, ki je v zvezi s posameznikom.

Ali se lokacijski podatki, pridobljeni z izpodbijanim ukrepom, nanašajo na določenega ali določljivega posameznika?

63. Iz zgoraj navedene opredelitve prevoznega in prenosnega sredstva izhaja, da prevozno sredstvo praviloma¹¹³ upravlja določena oseba na/v njem (v prvi vrsti voznik) oziroma da prenosno sredstvo prenaša določena oseba. V tem smislu in v tem okviru je prevozno sredstvo vezano na njegovega voznika (in druge osebe na njem), prenosno sredstvo na njegovega prenašalca,¹¹⁴ lokacija prevoznega in prenosnega sredstva pa vsaj na voznika oziroma prenašalca.¹¹⁵

64. Nadalje, cilj izpodbijanega ukrepa je opravljanje finančne preiskave, katere namen je preprečevanje, preiskovanje in odkrivanje najtežjih kršitev predpisov o obdavčenju in drugih predpisov, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna FURS, oziroma izvajanje dejanj in ukrepov po ZFU in zakonu, ki ureja davčni postopek, za zagotovitev medsebojne pomoči organom EU, držav članic EU in tretjih držav.¹¹⁶ Kot je bilo že navedeno (48. točka obrazložitve te odločbe), je končni namen izpodbijanega ukrepa¹¹⁷

¹¹² Glej mnenje št. 4/2007 Delovne skupine 29 o opredelitvi pojma osebni podatek in sodbo SEU v zadevi *Peter Nowak*, C-434/16, 20. 12. 2017, 35. točka obrazložitve.

¹¹³ Ustavno sodišče je sicer seznanjeno z obstojem avtomatiziranih vozil. Uredba (EU) 2019/2144 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. novembra 2019 o zahtevah za homologacijo motornih vozil in njihovih priklopnikov ter sistemov, sestavnih delov in samostojnih tehničnih enot, namenjenih za taka vozila, v zvezi z njihovo splošno varnostjo in zaščito potnikov v vozilu ter izpostavljenih udeležencev v cestnem prometu in o spremembi Uredbe (EU) 2018/858 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi uredb (ES) št. 78/2009, (ES) št. 79/2009 in (ES) št. 661/2009 Evropskega parlamenta in Sveta in uredb Komisije (ES) št. 631/2009, (EU) št. 406/2010, (EU) št. 672/2010, (EU) št. 1003/2010, (EU) št. 1005/2010, (EU) št. 1008/2010, (EU) št. 1009/2010, (EU) št. 19/2011, (EU) št. 109/2011, (EU) št. 458/2011, (EU) št. 65/2012, (EU) št. 130/2012, (EU) št. 347/2012, (EU) št. 351/2012, (EU) št. 1230/2012 in (EU) 2015/166 (UL L 325, 16. 12. 2019, str. 1–40) ureja tudi zahteve za homologacijo vozil in sistemov tudi popolnoma avtomatiziranega vozila, torej motornega vozila, ki je bilo zasnovano in izdelano za avtonomno vožnjo brez nadzora voznika (22. točka 3. člena ZPrCP). Vendar 27.a člen ZPrCP trenutno ureja le preizkušanje motornega vozila z vgrajenimi sistemi prve, druge ali tretje stopnje po mednarodnem standardu SAE J3016 s strani voznika.

¹¹⁴ T. Svažič, M. Pojbič, Komu ali čemu se zares sledi?: potreba po nadzoru izvrševanja 18.a člena ZFU v luči pravice do zasebnosti, v: *Pravna praksa*, 9/2023, str. 6–8.

¹¹⁵ Delna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-144/19 z dne 6. 7. 2023, 94. točka obrazložitve.

¹¹⁶ Prvi odstavek 100. člena ZFU.

¹¹⁷ Glej tudi mnenje Informacijskega pooblaščenca glede predloga ZFU-B z dne 15. 9. 2022.

dokazovanje kršitev iz prvega odstavka 18.a člena (šesti odstavek 18.a člena ZFU), pri čemer je lahko posledična prekrškovna ali kazenska odgovornost vedno zgolj individualna, ne pa kolektivna.¹¹⁸ Tudi odgovornost za plačilo davka mora biti določena individualno in ne more biti odrejena kolektivno.¹¹⁹

65. Glede na raznolike možne dejanske situacije povezanosti oseb v/na prevoznem sredstvu oziroma v zvezi s prenosnim sredstvom s prevoznim ali prenosnim sredstvom in blagom, ni mogoče izključiti situacije, da sta na primer v konkretnem primeru lahko tudi voznik oziroma njegova odgovornost relevantna z vidika vodenja davčnega, prekrškovnega ali kazenskega postopka. Voznik je lahko na primer lastnik blaga, zgolj nevedni voznik ali krivdni pomagač.

66. Vezanosti gibanja prevoznega ali prenosnega sredstva na določenega ali določljivega posameznika ne more omajati dejstvo, da izpodbijana odločba za odreditev ukrepa ne zahteva, da se ukrep odredi zoper določeno osebo ali vsaj na podlagi dokaznega standarda, višjega od razlogov za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bile storjene najtežje kršitve predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in DDV, ki bi omogočal konkretizacijo osebe, ki naj bi kršila navedena pravila. Razlogi za sum so namreč tako nespecifičen dokazni standard, da lahko obstajajo tudi zoper neznano osebo, in omogočajo, da se ukrep lahko izvrši zoper zelo širok krog oseb (glej 28. točko obrazložitve te odločbe). Izpodbijani ukrep se namreč izvrši v okviru finančne preiskave, ki se začne z izdajo naloga za preiskavo, v katerem mora biti opredeljen med drugim tudi krog subjektov, ki se finančno preiskujejo.¹²⁰

67. Prav tako vezanosti na določenega ali določljivega posameznika ne morejo ovreči navedbe Vlade, da naj bi se sledilna naprava namestila na (pol)priklopnik in ne na vlečno vozilo, saj taka omejitev, kot je bilo navedeno, iz zakona ne izhaja. Glede na možno raznovrstnost prevoznih in prenosnih sredstev taka omejitev tehnično niti ni vedno mogoča (glej 33. točko obrazložitve te odločbe).

68. Vlada tudi poudarja, da je z izpodbijanim ukrepom mogoče pridobiti zgolj podatke o geografski dolžini in širini, ne pa tudi točne navedbe lokacije (ulica in naslov) zasledovanega blaga. Vendar kot je bilo tudi že ugotovljeno, je natančnost podatkov, pridobljenih z izpodbijanim ukrepom, odvisna od tehničnih lastnosti konkretne sledilne

¹¹⁸ L. Bavcon in drugi, Kazensko pravo, splošni del (6. izdaja), Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2013, str. 135; L. Selinšek, 9. člen, v: P. Čas, H. Jenull, N. Orel (red.), Zakon o prekrških s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2018, str. 83.

¹¹⁹ Na primer Zakon o dohodnini (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 24/12, 30/12, 75/12, 94/12, 96/13, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22 in 158/22 – ZDoh-2) v drugem odstavku 1. člena določa, da je dohodnina davek od dohodkov fizičnih oseb, v 4. členu pa določi, da je zavezanec fizična oseba.

¹²⁰ P. Kovač, nav. delo, str. 274; T. Kuralt, nav. delo, 2/2016, str. 12; T. Kuralt, nav. delo, 3/2016, str. 13.

naprave, te pa v zakonu niso opredeljene. Prvi odstavek 18.a člena ZFU, ki splošno določa, da se s sledilno napravo pridobijo podatki o položaju in gibanju blaga, pa tega tudi ne zamejuje (glej 22. točko obrazložitve te odločbe).

69. V Vladnem mnenju je poudarjeno tudi ločevanje podatkov o lokacijah in morebitnih podatkov o osebah, zbranih na podlagi drugih pooblastil v osmem odstavku 18.a člena ZFU. To, kot je Ustavno sodišče že ugotovilo, iz navedene določbe ne izhaja (glej 52. točko obrazložitve te odločbe). Prav tako ni mogoče prepoznati jamstva, ki bi v splošnem preprečevalo povezovanje lokacijskih podatkov z osebnimi podatki oseb, povezanih z zasledovanim blagom, v sedmem odstavku 18.a člena ZFU. Hkrati je opredelitev vsebine evidence finančnih preiskav široka in vsebuje podatke o kraju, času in drugih okoliščinah opravljanja finančne preiskave, *osebah*, prevoznih sredstvih in drugih objektih, ki se finančno preiskujejo, in o poteku ter ugotovitvah finančne preiskave. ZFU pa tudi ne zahteva, da bi morali biti navedeni podatki shranjeni ločeno.

70. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da zakonska ureditev ne vsebuje elementov, ki bi preprečevali, da bi se podatki o lokaciji prenosnega in prevoznega sredstva povezali oziroma obdelovali skupaj z osebnimi podatki določenih ali določljivih oseb in da bi se lokacijski podatki prenosnega ali prevoznega sredstva nanašali na vsaj določljivega posameznika, bodisi da je relevanten posameznik določljiv že pred začetkom izvajanja izpodbijanega ukrepa bodisi da postane določljiv med izvajanjem izpodbijanega ukrepa ali po njem, kot navaja predlagatelj.¹²¹

71. Vlada sicer v tem postopku poudarja (kar izhaja tudi že iz zakonodajnega gradiva), da primarni namen izpodbijanega ukrepa ni zbiranje in obdelava osebnih podatkov, temveč le sledenje blagu. Vendar to glede na vse zgoraj navedeno ni odločilnega pomena pri presoji, ali ukrep vključuje tudi obdelavo osebnih podatkov. Drži sicer, da sledenje blagu s sledilno napravo predvsem pomeni obdelavo podatkov, ki se nanaša na stvar in ne na posameznika. Vendar pa, ker sledenje blagu pomeni hkrati tudi sledenje prevoznemu ali prenosnemu sredstvu, s tem ni mogoče preprečiti, da bi ta podatek pomenil tudi sledenje lokaciji oseb, ki upravljajo prevozno ali prenosno sredstvo, na katerem je blago, opremljeno s sledilnikom. Hkrati, kot je Ustavno sodišče že ugotovilo, je ta podatek lahko relevanten v okviru finančne preiskave in v morebitnih nadaljnjih postopkih ter posledično vpliva na posameznikove pravice in interese, ne glede na morebiten drugačen namen zakonodajalca. Zato ni mogoče izključiti, da se podatek o lokaciji blaga in prevoznega ter prenosnega sredstva v skladu z zgoraj navedeno definicijo osebnega podatka ne nanaša tudi na posameznika. Posledično tudi ni mogoče izključiti, da FURS na podlagi izpodbijane določbe ne obdeluje osebnih podatkov.

¹²¹ Mnenje Informacijskega pooblaščenca z dne 1. 9. 2022, str. 2; Mnenje Informacijskega pooblaščenca z dne 15. 9. 2022; Informacijski pooblaščenec, CIS, dostopno na <https://www.ip-rs.si/varstvo-osebni-podatkov/mednarodni-upravljavci/carinski-informacijski-sistem> (31. 1. 2024).

72. Ker lahko FURS na podlagi izpodbijanega ukrepa hrani in nadalje obdeluje podatek o lokaciji, ki je v zvezi z določenim ali določljivim posameznikom, Ustavno sodišče ugotavlja, da izpodbijana ureditev predvideva obdelavo osebnih podatkov in s tem pomeni poseg v pravico iz prvega odstavka 38. člena Ustave.¹²² To po ustaljeni ustavnosodni presoji velja tudi za podatke, ki jih je iz spremljanja lokacijskih podatkov mogoče posredno razbrati, tj. za podatke o posameznikovih navadah in lastnostih.¹²³ Pravica do lokacijske zasebnosti je varovana tudi na podlagi 35. člena Ustave.¹²⁴

B. – III.

Načelo jasnosti in pomenske določljivosti iz 2. člena Ustave

73. Predlagatelj najprej zatrjuje, da je izpodbijana ureditev nejasna in pomensko nedoločljiva (načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave).

74. Iz načel pravne države iz 2. člena Ustave med drugim izhaja zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče ugotoviti vsebino in namen pravila. To velja za vse predpise, zlasti pa je pomembno pri predpisih, ki določajo pravice ali dolžnosti pravnih subjektov. Norme morajo biti opredeljene jasno in pomensko določljivo tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in dovolj določljivo opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo.¹²⁵

75. To ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago in tako kot vsi drugi predpisi so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do njegove jasne vsebine, oziroma tedaj, ko se z ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti vsebine norme (ne pa že tedaj, ko besedilo predpisa ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo

¹²² Ker po naravi stvari prevozno ali prenosno sredstvo fizično upravlja zgolj fizična in ne pravna oseba, je zanemarljivo, da po ustaljeni ustavnosodni presoji varstvo informacijske zasebnosti varuje zgolj fizično osebo, ne pa pravne osebe. Delna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-144/19 z dne 6. 7. 2023, 128. točka obrazložitve.

¹²³ Delna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-144/19 z dne 6. 7. 2023, 94. točka obrazložitve.

¹²⁴ Prav tam, 89. točka obrazložitve.

¹²⁵ Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 50/05, in OdlUS XIV, 24), št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 74) in št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013 (Uradni list RS, št. 114/13, in OdlUS XX, 12). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 22/12), 8. točka obrazložitve.

pojavit v praksi).¹²⁶ Zakonska norma torej izpolnjuje zahteve po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti njeno vsebino in je na ta način ravnanje organov, ki morajo izvajati zakon, določno in predvidljivo.¹²⁷ Načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave dejansko pomeni prepoved izpostavljanja naslovnikov pravnih norm stopnji nepredvidljivosti in negotovosti pravnih posledic njihovih storitev in opustitev, ki je, upošteva vse okoliščine, ustavnopravno nevzdržna in nesprejemljiva. V temelju to načelo pravne države prepoveduje obstoj predpisov, ki že zaradi svoje nejasne ubeseditve v konkretnih primerih omogočajo arbitrarno delovanje javne oblasti.¹²⁸

76. Tudi za področje javnih dajatev veljajo vse zahteve o jasnosti in pomenski določljivosti predpisov, obenem pa je treba upoštevati še nekatera specifična merila prav za navedeno področje.¹²⁹ Zaupanje zavezancev v davčni sistem sloni na transparentnosti, izračunljivosti in predvidljivosti obdavčevanja.¹³⁰ Določene kriterije, s katerimi ustavnosodna presoja polni vsebino 147. člena Ustave, je mogoče uporabiti tudi za določitev zahtev načela jasnosti in pomenske določljivosti iz 2. člena Ustave.¹³¹ Zato tudi 2. člen Ustave zahteva, da je predpisovanje davkov pristojnost zakonodajalca, ki jih sme določiti samo z zakonom, in da mora biti že iz zakona razvidno in predvidljivo, kaj država zahteva od davčnega zavezanca.¹³² Zahteva po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov velja tudi za določbe davčne postopkovne določbe.¹³³

77. Nadalje, Ustavno sodišče je ugotovilo, da pomeni zbiranje lokacijskih podatkov z uporabo sledilne naprave po 18.a členu ZFU poseg v pravico do informacijske

¹²⁶ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-29/04 z dne 30. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 68/05, in OdlUS XIV, 64), 12. točka obrazložitve, in št. U-I-277/05 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 15), 45. točka obrazložitve.

¹²⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-28/16 z dne 12. 5. 2016 (Uradni list RS, št. 42/16, in OdlUS XXI, 25), 15. točka obrazložitve.

¹²⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-49/17, U-I-98/17 z dne 28. 3. 2019 (Uradni list RS, št. 30/19, in OdlUS XXIV, 2), 18. točka obrazložitve; sklep Ustavnega sodišča št. Up-1084/17, U-I-189/17 z dne 14. 1. 2021, 9. točka obrazložitve.

¹²⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-49/17, U-I-98/17, 19. točka obrazložitve.

¹³⁰ Primerjaj z B. Tičar, Uvod v korporacijsko davčno pravo, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2001, str. 58 in 61.

¹³¹ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-98/17, 19. točka obrazložitve, št. U-I-497/18 z dne 20. 1. 2022 (Uradni list RS, št. 14/22), 18. točka obrazložitve.

¹³² Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-9/98 z dne 16. 4. 1998 (Uradni list RS, št. 39/98, in OdlUS VII, 74), 11. točka obrazložitve; št. U-I-492/20 z dne 5. 10. 2023 (Uradni list RS, št. 109/23), 23. in 24. točka obrazložitve.

¹³³ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-558/16, U-I-119/16 z dne 13. 9. 2018, 5. točka obrazložitve; sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-91/16, Up-419/16, U-I-103/16, Up-494/16 z dne 12. 3. 2019, 5. in 6. točka obrazložitve; št. U-I-19/18 z dne 27. 3. 2019, 11.–13. točka obrazložitve.

zasebnosti (prvi odstavek 38. člena Ustave). Tudi zato, ker gre za ureditev, ki se nanaša na občutljivo področje informacijske zasebnosti, v katero posega država z zbiranjem osebnih podatkov, je zahteva po jasnih in določnih normah posebnega pomena.¹³⁴

78. Načelo jasnosti in pomenske določljivosti pa je v konkretnem primeru pomembno še zaradi enega vidika. Izpodbijani ukrep je namreč po vsebini podoben prikritim preiskovalnim ukrepom, o katerih sta ESČP in Ustavno sodišče že večkrat odločali. ESČP tako v skladu s svojo ustaljeno prakso glede 8. člena EKČP zahteva, da ima ukrep podlago v notranjem pravu, pa tudi, da je pravna podlaga dostopna osebi, zoper katero se uporablja. Ta oseba mora imeti možnost predvideti pravne posledice uporabe ukrepa.¹³⁵

79. V okviru prikritih ukrepov nadzora ESČP poudarja, da mora biti zakon dovolj jasen, da državljanom ustrezno pojasni pogoje in okoliščine, v katerih so organi pooblašteni, da uporabijo kakršenkoli prikriti ukrep nadzora.¹³⁶ Zaradi nevarnosti zlorabe, ki je lastna vsakemu sistemu tajnega nadzora, in zaradi vedno bolj izpopolnjene tehnologije morajo takšni ukrepi temeljiti na posebej natančnem zakonu.¹³⁷ Hkrati je po ustaljeni praksi ESČP v vsakem pravnem sistemu neizogiben element sodna razlaga, če je razvoj ureditve skladen z bistvom kaznivega dejanja in ga je bilo mogoče razumno predvideti.¹³⁸ Ta načela je treba uporabiti tudi v primeru uporabe sledilne naprave.¹³⁹

80. Tudi glede podrobnejše vsebine zakona, ki ureja tajne ukrepe nadzora, je ESČP razvilo strogo ustaljeno prakso, da mora zakonska ureditev zagotavljati ustrezno varstvo pred samovoljnim poseganjem v pravice iz 8. člena EKČP.¹⁴⁰ Iz ustaljene

¹³⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-411/06 z dne 19. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 68/08, in OdlUS XVII, 43), 60. točka obrazložitve.

¹³⁵ Glej na primer sodbi ESČP v zadevi *Kruslin proti Franciji* z dne 24. 4. 1990, 27. točka obrazložitve; in *Uzun proti Nemčiji*, 60. točka obrazložitve.

¹³⁶ Glej na primer sodbi ESČP v zadevah *Malone proti Združenemu kraljestvu* z dne 2. 8. 1984, 67. točka obrazložitve; *Valenzuela Contreras proti Španiji* z dne 30. 7. 1998, 46. točka obrazložitve; sodbo velikega senata ESČP v zadevi *Bykov proti Rusiji* z dne 10. 3. 2009.

¹³⁷ Glej sodbe ESČP v zadevah *Association for European Integration and Human Rights in Ekimdzhiev proti Bolgariji* z dne 28. 6. 2007; *Liberty in drugi proti Združenemu kraljestvu* z dne 1. 7. 2008; *Lordachi in drugi proti Moldaviji* z dne 10. 2. 2009, 39. točka obrazložitve; *Uzun proti Nemčiji*, 61. točka obrazložitve; *Huvig proti Franciji* z dne 24. 4. 1990, 32. točka obrazložitve.

¹³⁸ Glej sodbo velikega senata ESČP v zadevi *Streletz, Kessler in Krenz proti Nemčiji* z dne 22. 3. 2001; sodbo ESČP v zadevi *Uzun proti Nemčiji*, 62. točka obrazložitve.

¹³⁹ Sodba ESČP v zadevi *Uzun proti Nemčiji*, 62. točka obrazložitve.

¹⁴⁰ Glej sodbo ESČP v zadevi *Liberty in drugi proti Združenemu kraljestvu*, 62. točka obrazložitve. ESČP je oblikovalo naslednje minimalne zahteve, ki bi morale biti določene v zakonu: (i) narava kaznivih dejanj, zaradi katerih se lahko izda odredba o prestrezanju; (ii) opredelitev kategorij oseb, katerih komunikacije se lahko prestrežejo; (iii) omejitev trajanja

prakse ESČP nesporno izhaja, da navedeni strožji kriteriji veljajo za prisluškovanje¹⁴¹ in za množični nadzor oziroma v prilagojeni obliki za prestrezanje podatkov v velikem obsegu (*bulk interception*).¹⁴² V obravnavanem primeru pa je bistven odgovor na vprašanje, ali in v kolikšni meri se navedeni strožji kriteriji, imenovani tudi *Huvig* kriteriji, uporabljajo tudi za uporabo sledilne naprave,¹⁴³ zlasti zato, ker gre za davčne in ne kazenskopravne namene. ESČP je v zvezi s tem izrecno navedlo, da čeprav je navedene *Huvig* kriterije razvilo v primerih prisluškovanja, naj bi bila natančnost zahtevane ureditve odvisna od vseh okoliščin primera, zlasti od teže posega v posameznikovo pravico do zasebnosti.¹⁴⁴ V svoji praksi glede GPS sledenja¹⁴⁵ ni izključilo uporabe *Huvig* kriterijev. Navedlo je, da je glede zahtevane natančnosti zakona odločilna teža posega in ne tehnična narava oziroma pravna opredelitev

prestrezanja; (iv) postopek, ki ga je treba upoštevati pri pregledu, uporabi in shranjevanju pridobljenih podatkov; (v) varnostni ukrepi, ki jih je treba sprejeti pri posredovanju podatkov drugim strankam; in (vi) okoliščine, v katerih se prestreženi podatki lahko ali morajo izbrisati ali uničiti. Sodbe ESČP v zadevah *Association for European Integration and Human Rights in Ekimdzhiyev proti Bolgariji*, 76., 77. točka obrazložitve; *Huvig proti Franciji*, 24., 35. točka obrazložitve; *Kruslin proti Franciji*, 35. točka obrazložitve; *Valenzuela Contreras proti Španiji*, 46. točka obrazložitve; *Roman Zakharov proti Rusiji* z dne 5. 10. 2006, 231., 236. točka obrazložitve; sodba velikega senata ESČP v zadevi *Big Brother Watch proti Združenemu kraljestvu* z dne 25. 5. 2021, 334., 335. točka obrazložitve. Glej tudi A. Galetta, P. de Hert, *Complementing the Surveillance Law Principles of the ECtHR with its Environmental Law Principles: An Integrated Technology Approach to a Human Rights Framework for Surveillance*, v: *Utrecht Law Review*, 1/2014, str. 59; D. Czerniak, *Collection of Location Data in Criminal Proceedings – European (the EU and Strassbourg) Standards*, v: *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 1/2021, str. 123–159, dostopno na https://www.researchgate.net/publication/350369065_Collection_of_location_data_in_criminal_proceedings_-_European_the_EU_and_Strasbourg_standards (1. 2. 2024); P. de Hert, G. Malgieri, *Brussels Privacy Hub, Article 8 ECHR Compliant and Foreseeable Surveillance: the ECtHR's Expanded Legality Requirement Copied by the European Surveillance Case Law*, Working paper, april 2020, dostopno na https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3544017 (1. 2. 2024).

¹⁴¹ P. de Hert, G. Malgieri, nav. delo, str. 3, 11; A. Galetta, P. de Hert, nav. delo, str. 60. Glej sodbe ESČP v zadevah *Roman Zakharov proti Rusiji*, *Valenzuela Contreras proti Španiji*, *Kennedy proti Združenemu kraljestvu* z dne 18. 5. 2010; *Huvig proti Franciji*; *Kruslin proti Franciji*; sklep ESČP v zadevi *Weber in Saravia proti Nemčiji* z dne 29. 6. 2006.

¹⁴² Glej na primer sodbo velikega senata ESČP v zadevah *Big Brother Watch proti Združenemu kraljestvu* in *Centrum För Rättvisa proti Švedski* z dne 25. 5. 2021.

¹⁴³ A. Galetta, P. de Hert, nav. delo, str. 60.

¹⁴⁴ Sodba ESČP v zadevi *R. E. proti Združenemu kraljestvu* z dne 11. 4. 2013, 127. točka obrazložitve; D. Zannoni, nav. delo, str. 301.

¹⁴⁵ Glej sodbo ESČP v zadevi *Uzun proti Nemčiji*, 63., 65., 67.–74. točka obrazložitve; A. Galetta, P. de Hert, nav. delo, str. 61.

konkretnega ukrepa.¹⁴⁶ Iz ustaljene prakse ESČP tako izhaja, da je treba pri presoji zakonske ureditve GPS sledenja upoštevati, da mora zakonodaja določati ustrezna in učinkovita jamstva proti zlorabi, ta presoja pa je odvisna od vseh okoliščin primera, kot so narava, obseg in trajanje morebitnih ukrepov, razlogi, potrebni za njihovo odreditev, organi, pristojni za njihovo odobritev, izvajanje in nadzor, ter vrsta pravnega sredstva, ki ga zagotavlja nacionalna zakonodaja.¹⁴⁷ Uporaba dodatnih in strožjih kriterijev *Huvig* pa je odvisna od teže posega v konkretnem primeru.¹⁴⁸

81. Iz ustaljene presoje Ustavnega sodišča podobno izhaja, da je zahteva po jasnosti in pomenski določljivosti zakona toliko bolj poudarjena, čim pomembnejša je varovana dobrina.¹⁴⁹ Ker torej pomenijo pooblastila represivnih organov močan poseg v človekove pravice posameznika, morajo temeljiti na posebno natančni ureditvi z jasnimi in podrobnimi pravili. Zakonska ureditev mora biti taka, da izključuje možnost arbitrarnega ravnanja države. Poleg predvidljivosti mora zakonska ureditev zagotavljati zlasti učinkovit pravni nadzor ter ustrezna in učinkovita sredstva zoper zlorabo.¹⁵⁰ Če meja med dovoljenim in nedovoljenim ravnanjem državnih organov ni opredeljena, so lahko vse varovalke zoper arbitrarno uporabo zakona neučinkovite.¹⁵¹

82. Glede prikritih preiskovalnih ukrepov v (pred)kazenskem postopku pa je Ustavno sodišče še posebej navedlo, da mora njihova ureditev vsebovati tehtanje ustavnih dobrin in ugotovitev o nujnosti uzakonjenih posegov v ustavne pravice.¹⁵² Ustavno sodišče je tako na primer ugotovilo, da je v neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti določba, ki ukrepe le poimenuje, ti ukrepi pa nikjer v zakonu niso opredeljeni tako, da bi bilo razvidno, katero ravnanje policije je dovoljeno ter kje je meja med dovoljenim in prepovedanim,¹⁵³ oziroma določba, iz katere ne izhaja vsebina ukrepa (tj. na kakšen način se izvaja oziroma katero tehnično sredstvo se uporabi), niti krajevna oziroma prostorska omejitev izvajanja ukrepa, ki je bistvena za opredelitev teže posega v posameznikovo zasebnost oziroma v osebne pravice.¹⁵⁴ Teža posega je namreč po stališču Ustavnega sodišča odvisna od tega, ali se izvaja z enega

¹⁴⁶ Sodba ESČP v zadevi *R. E. proti Združenemu kraljestvu*, 129., 130. točka obrazložitve.

¹⁴⁷ Sodba ESČP v zadevi *Uzun proti Nemčiji*, 63. točka obrazložitve.

¹⁴⁸ Sodba ESČP v zadevi *R. E. proti Združenemu kraljestvu*, 127. točka obrazložitve. Glej tudi kasnejšo sodbo v zadevi *Ben Faiza proti Franciji* z dne 8. 2. 2018, 58.–73. točka obrazložitve; P. de Hert, G. Malgieri, nav. delo, str. 18.

¹⁴⁹ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 5/98, in OdlUS VI, 158) in št. U-I-18/93 z dne 11. 4. 1996 (Uradni list RS, št. 25/96, in OdlUS V, 40).

¹⁵⁰ Prav tam.

¹⁵¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-28/16 z dne 12. 5. 2016 (Uradni list RS, št. 42/16, in OdlUS XXI, 25), 14. točka obrazložitve; delna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-144/19 z dne 1. 12. 2022 (Uradni list RS, št. 2/23).

¹⁵² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-158/95, 16. točka obrazložitve.

¹⁵³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-272/98, 25. točka obrazložitve.

¹⁵⁴ Prav tam, 26. točka obrazložitve.

mesta (za kar gre pri opazovanju) ali dinamično (kar vključuje sledenje), koliko časa traja ukrep, ali se izvaja na javnem in odprtem kraju ali na zasebnem oziroma drugače zaprtem kraju ter ali se uporabljajo tehnična sredstva pri izvrševanju ukrepa in katera so ta sredstva.¹⁵⁵ Ker je torej teža posega odvisna od vsebine ukrepa, ki jo določa zakonska ureditev, mora biti ta jasna in pomensko določljiva in toliko bolj natančna, kolikor hujši poseg v pravice pomeni določen ukrep.

83. Glede področja uporabe oziroma vrste postopka, v katerem veljajo kriteriji določenosti posega v pravico iz 8. člena EKČP v zakonu, je iz ustaljene prakse ESČP razvidno, da jih je ESČP sicer uporabilo predvsem za področje kazenskega postopka, pa tudi za namene nacionalne varnosti¹⁵⁶ v primerih hujših posegov v zasebnost. Podobno izhaja iz ustaljene ustavnosodne prakse. V primeru izpodbijanega ukrepa pa gre za ukrep, ki se izvaja z drugim namenom, tj. primarno z namenom uspešne izvedbe finančne preiskave na davčnem področju. Hkrati ne gre za ukrep, ki bi kot prisluškovanje posegal v vsebino komunikacije, ki ga ESČP šteje za primer hujšega posega v zasebnost.

84. Vendar je že po praksi ESČP odločilna teža posega v posameznikovo pravico oziroma dobrina, v katero ukrep posega, in ne tehnična narava oziroma opredelitev konkretnega ukrepa. Zato se tudi po praksi ESČP zahteva po jasnosti in pomenski določljivosti uporablja za vse tajne ukrepe nadzora, ki jih izvajajo vsi javni organi,¹⁵⁷ torej neodvisno od pravne opredelitve javnopravnega postopka, v katerem se ukrep uporablja. Odločilna sta torej vsebina ukrepa in njegova posledična teža posega, pri čemer neomejenost ukrepa na javna ali javno dostopna mesta, spremljanje geolokacijskih podatkov v realnem času, kombiniranje izpodbijanega ukrepa z drugimi oblikami nadzora, na primer s fizičnim opazovanjem, dolgotrajnost, nepretrganost in sistematičnost nadzora, hramba in obdelava lokacijskih podatkov s ciljem pridobiti

¹⁵⁵ Prav tam, 22. točka obrazložitve. V zvezi s posegi v pravico iz prvega odstavka 37. člena Ustave je bilo tudi Ustavno sodišče (podobno kot ESČP) strožje. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-158/95, 17., 19. točka obrazložitve.

¹⁵⁶ Sodba velikega senata ESČP v zadevi *Big Brother Watch proti Združenemu kraljestvu*, 347. točka obrazložitve.

¹⁵⁷ Sodba ESČP v zadevi *Uzun proti Nemčiji*, 63. točka obrazložitve. Tudi iz ustaljene prakse SEU glede pridobivanja lokacijskih podatkov od operaterjev (sicer za namene kazenskega postopka za pregon hudih kaznivih dejanj ali za namene nacionalne varnosti) podobno izhaja, da mora ureditev določati jasna in natančna pravila, ki urejajo obseg in uporabo zadevnega ukrepa ter določajo minimalne zahteve, tako da imajo osebe, za osebne podatke katerih gre, na voljo zadostna jamstva, ki omogočajo učinkovito varovanje teh podatkov pred tveganji zlorabe. Zlasti mora biti navedeno, v kakšnih okoliščinah in pod katerimi pogoji je mogoče sprejeti ukrep, ki določa obdelavo takih podatkov, s čimer se zagotovi, da je poseganje omejeno na to, kar je nujno potrebno. Sodbe SEU v združenih zadevah *La quadrature du net in drugi*, 132. točka obrazložitve; *Privacy International*, C-623/17, z dne 6. 10. 2020, 65. in 68. točka obrazložitve; *Tele2 Sverige*, C-203/15, z dne 21. 12. 2016, 117. točka obrazložitve.

dodatne informacije ter uporaba izsledkov sledilne naprave v škodo pritožnika in pomanjkanje ustaljene sodne prakse v skladu z zgoraj povzeto ustaljeno prakso ESČP in ustaljeno ustavnosodno presojo teža posega še poglobljajo.

85. Glede na kriterije, navedene v prejšnji točki obrazložitve, gre v primeru izpodbijanega ukrepa za močan poseg v informacijsko zasebnost, ki z združitvijo z drugimi osebnimi podatki omogoča tudi oblikovanje celotnega profila podatkov o osebi. Ta poseg je vsebinsko enak uporabi tehničnih naprav za ugotavljanje položaja in gibanja pri tajnem opazovanju po ZKP. Gre za prikrito oziroma tajno delovanje FURS, podobno kot pri prikritih preiskovalnih ukrepih policije v predkazenskem postopku, saj posameznik ne ve niti, da je predmet finančne preiskave, še manj, da je predmet nadzora po 18.a členu ZFU.

86. Glede izpodbijane ureditve iz mnenja Vlade nadalje izhaja, da FURS med izvrševanjem izpodbijanega ukrepa predvideva prilagajanje drugih pooblastil (na primer fizični nadzor na lokaciji) v primerih nenavadnih postankov (tj. na primer postanek, ki ni predviden v transportni dokumentaciji). Ob odsotnosti pridobivanja lokacijskih podatkov v realnem času prilagajanje pooblastil in ukrepov trenutni situaciji ne bi bilo mogoče, zato je mogoče sklepati, da je predvideno kombiniranje izpodbijanega ukrepa s fizičnim nadzorom. Izpodbijani ukrep tudi ni časovno in krajevno omejen. Glede uporabe izsledkov izpodbijanega ukrepa Ustavno sodišče ponovno izpostavlja, da je njegov namen v prvi vrsti uspešna izvedba finančne preiskave, torej namen pridobiti dodatne informacije, ki omogočajo FURS sprejetje odločitev, relevantnih z vidika vodenja morebitnega kasnejšega davčnega inšpekcijskega postopka in celo prekrškovnega ali kazenskega postopka. Prav tako ustaljene sodne prakse, ki bi zagotavljala predvidljivost pravne ureditve, zaradi novosti zakonske ureditve še ni.

87. Hkrati v obravnavanem primeru izpodbijana določba pomeni določbo davčnega postopka, tj. pooblastilo represivnega (kasneje lahko celo prekrškovnega) organa v razmerju do posameznika, in tudi poseg v človekovo pravico.

88. Glede na navedeno je v obravnavanem primeru zahteva po jasni in pomensko določljivi ureditvi še toliko bolj poudarjena in mora zato zakon, ki ureja poseg v pravico do informacijske zasebnosti z uporabo sledilne naprave v finančni preiskavi, urejati vsaj 1) naravo in obseg ukrepa, tj. namen in vsebino ukrepa (na kakšen način se izvaja), vključno s krajevno oziroma prostorsko, časovno in osebno omejitvijo ukrepa (zoper koga se ukrep izvaja), obseg in vrste podatkov, zbranih z napravo, kje bodo naprave nameščene, predvidene načine delovanja naprave;¹⁵⁸ 2) razloge, potrebne za

¹⁵⁸ Prav tam.

odreditev ukrepa; 3) organe, pristojne za njegovo odobritev, izvajanje in nadzor; in 4) vrsto pravnega sredstva, ki ga zagotavlja zakonodaja.¹⁵⁹

B. – IV.

Presoja izpodbijane določbe z vidika načela jasnosti in pomenske določljivosti (2. člen Ustave)

89. Prvi element, ki ga mora urejati zakon glede ukrepa uporabe sledilne naprave, sta narava in obseg ukrepa, tj. namen in vsebina ukrepa. Predlagatelj z vidika nedoločljive ureditve obdelave osebnih podatkov nadalje izpostavlja tudi trajanje izpodbijanega ukrepa. Kot je Ustavno sodišče ugotovilo (38. točka obrazložitve te odločbe), izpodbijana določba 18.a člena ZFU trajanja ukrepa ne določa. Prav tako tega ni mogoče ugotoviti z razlago drugih določb ZFU, ZDavP-2 ali drugih predpisov. Omejena ni niti sama faza postopka, torej finančna preiskava. Z ustaljenimi metodami razlage izpodbijane določbe tudi v povezavi z drugimi predpisi torej ni mogoče ugotoviti absolutnega časovnega roka trajanja ukrepa.

90. Zakon mora opredeljevati tudi razloge, potrebne za odreditev ukrepa. V zvezi s tem predlagatelj najprej zatrjuje nejasnost in pomensko nedoločljivost najtežjih kršitev predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in DDV, vključno z zagotovitvijo medsebojne pomoči pristojnim organom EU in držav članic EU.

91. Vlada se v svojem mnenju glede opredelitve hujšega davčnega prekrška sklicuje na šesti odstavek 17. člena ZP-1, v skladu s katerim se sme z zakonom (ne pa tudi z uredbo Vlade) za najhujše kršitve, med drugim s področja davkov, trošarin in carin za posamezne prekrške, katerih narava je posebno huda zaradi nevarnosti za zdravje večjega števila ljudi, višine povzročene škode ali višine pridobljene protipravne

¹⁵⁹ Prim. s smernicami Informacijskega pooblaščenca za določitev pravne podlage za uporabo GPS sledilne naprave v zasebnem ali javnem sektorju (v slednjem primeru z zakonom). Ta mora določati, katere namene zasleduje oziroma želi doseči uporaba GPS sledilne naprave, kako konkretno naj bi bili s pomočjo uporabe doseženi zasledovani cilji (nameni), predvidene načine delovanja naprave, kdo bo obdeloval podatke, obseg in vrste zbranih podatkov, osebe, katerih podatki bodo obdelovani, kje bodo naprave nameščene (na primer v vozilih – kakšnih, na blagu – katerem, na kakšen način) in druge pomembne okoliščine, ki lahko vplivajo na oceno sorazmernosti. Poleg tega je treba v skladu s temi smernicami pred uvedbo tovrstnih pooblastil prepoznati in zakonsko opredeliti roke hrambe, uporabo čim manjšega nabora podatkov ter ločevanje podatkov o lokacijah in podatkov o osebah. Glej Mnenje Informacijskega pooblaščenca z dne 1. 9. 2022, str. 2; Informacijski pooblaščenec, Smernice Uporaba GPS sledilnih naprav in varstvo osebnih podatkov, 20. 12. 2019, pridobljeno na https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/GPS_smernice_net_.pdf (28. 2. 2024). Prim. D. Czerniak, nav. delo, str. 135.

premoženjske koristi ali zaradi storilčevega naklepa oziroma njegovega namena koristoljubnosti, predpisati trikrat višja globa od tiste, ki je predvidena v drugem in tretjem odstavku 17. člena ZP-1. V tem primeru je višina predpisane globe odvisna od teže prekrška.¹⁶⁰ Za tak primer gre na primer v 105. členu ZTro-1, 142. členu ZDDV-1 ter 398. členu ZDavP-2, v katerih je zakonodajalec na podlagi šestega odstavka 17. člena ZP-1 določil denarno globo, višjo od splošnih omejitev v drugem in tretjem odstavku 17. člena ZP-1, pri tem pa je uporabil eno ali več meril iz šestega odstavka 17. člena ZP-1 (to so: višina povzročene škode oziroma višina pridobljene protipravne premoženjske koristi ali storilčev naklep oziroma njegov namen koristoljubnosti) in se nanje tudi skliceval. Take prekrške zakonodajalec po šestem odstavku 17. člena ZP-1 opredeli kot prekrške, katerih narava je posebej huda, njihova teža, ki se odraža tudi v predpisani sankciji, pa je lahko različno huda, saj je zakonodajalec omogočil kar (do) trikratni razpon splošnih maksimumov iz drugega in tretjega odstavka 17. člena ZP-1.

92. V zakonih, ki določajo opredelitve davčnih prekrškov, pa niso določeni zgolj prekrški, katerih narava je posebej huda na podlagi šestega odstavka 17. člena ZP-1, ampak tudi drugi hujši davčni prekrški. Ti se v svojih opredelitvah ne sklicujejo na merila iz šestega odstavka ZP-1 in ostajajo znotraj meja predpisovanja glob iz drugega in tretjega odstavka 17. člena ZP-1. Za tak primer gre po 141. členu ZDDV-1, po 395., 398.a in 398.b členu ZDavP-2 ter po 104. členu ZTro-1. Prav na relevantne prekrške iz 395., 398.a in 398.b člena ZDavP-2 se je skliceval zakonodajalec v Predlogu ZFU-A, ko je opredeljeval hujše davčne prekrške za namene opredelitve finančne preiskave.¹⁶¹

93. Deveti odstavek 18.a člena ZFU, ki opredeljuje najtežje kršitve davčnih predpisov, ki omogočajo uporabo izpodbijanega ukrepa, določa, da so najtežje kršitve predpisov iz prvega odstavka 18.a člena ZFU ravnanja ali dejanja davčnih zavezancev in drugih oseb ali institucij, s katerimi je lahko resno ogrožen finančni interes oziroma interes varstva in varnosti Republike Slovenije oziroma EU. Za take kršitve štejejo predvsem hujši davčni prekrški, ki so kot taki glede na svojo težo opredeljeni v davčnem predpisu. Gre za eksemplifikativno metodo. Po drugi strani prvi odstavek 100. člena ZFU, ki določa pogoje za uvedbo finančne preiskave, med njimi pa tudi najtežje kršitve predpisov o obdavčenju in drugih predpisov, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna finančna uprava, ne vsebuje dodatne (druge) povedi iz devetega odstavka 18.a člena ZFU, da se za najtežje kršitve predpisov o obdavčenju štejejo predvsem kršitve, ki so glede na svojo težo v davčnem predpisu opredeljene kot hujši davčni prekrški.

94. Eksemplifikativna metoda oziroma generalna klavzula iz prve povedi devetega odstavka 18.a člena ZFU omogoča uporabo analogije, na podlagi katere je dopustno sledilno napravo uporabiti ne le v primerih hujših davčnih prekrškov, ki so kot taki glede

¹⁶⁰ H. Jenull, P. Čas, N. Orel, Zakon o prekrških s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2018, str. 131, 133, 134.

¹⁶¹ Predlog ZFU-A, str. 20.

na svojo težo opredeljeni v davčnem predpisu, ampak tudi v primerih, ki so po teži enakovredni hujšim davčnim prekrškom iz druge povedi devetega odstavka 18.a člena ZFU.

95. Kot pa je Ustavno sodišče že navedlo, med hujše davčne prekrške ne spadajo samo tisti, ki so na podlagi šestega odstavka 17. člena ZP-1 opredeljeni v področnem davčnem zakonu kot prekrški, katerih narava je posebej huda, ampak tudi drugi hujši davčni prekrški. Že pri prvih je zakonodajalec omogočil širok razpon do trikratnika globe iz drugega in tretjega odstavka 17. člena ZP-1, pri slednjih pa morajo biti prekrški opredeljeni znotraj siceršnjih meja drugega in tretjega odstavka 17. člena ZP-1. Navedene široke možnosti razpona predpisovanja glob v obeh vrstah hujših davčnih prekrškov vplivajo na široke opredelitve hujših davčnih prekrškov in s tem za najtežje davčne kršitve iz prvega odstavka in prve povedi devetega odstavka 18.a člena ZFU. Glede na navedeno uporabljena posamična analogija v devetem odstavku 18.a člena ZFU ne zagotavlja jasnosti in pomenske določljivosti predpisa.

96. Predlagatelj v svoji zahtevi z vidika zatrjevanega neskladja z načelom jasnosti in pomenske določljivosti izpostavlja tudi zakonsko možnost, da se ukrep izvede z namenom zagotovitve medsebojne pomoči pristojnim organom EU in držav članic EU. Izpostavlja, da je zakonsko besedilo nejasno glede tega, ali je mednarodno sodelovanje znotraj EU in z državami članicami EU samostojen pogoj ali mora biti tudi v tem primeru izpolnjen pogoj najtežje kršitve predpisov o obdavčenju.

97. Prvi odstavek 18.a člena ZFU določa, da je ukrep mogoče odrediti, če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bile storjene najtežje kršitve predpisov o obdavčenju s področja trošarin, carin in DDV, vključno z zagotovitvijo medsebojne pomoči pristojnim organom EU in držav članic EU, kar bi bilo mogoče jezikovno razlagati tako, da mora biti hkrati podan še obstoj najtežje kršitve predpisov o obdavčenju. Vendar je treba upoštevati tudi sistematično razlago in s tem opredelitev finančne preiskave, torej predfaze davčnega postopka, v kateri se ta ukrep lahko izvaja. Finančna preiskava je, kot je bilo navedeno, opredeljena tako v 4. točki 2. člena ZFU kot tudi v prvem odstavku 100. člena ZFU. Iz obeh opredelitev jasno izhaja, da je dopustno finančno preiskavo odpreti in voditi 1) zaradi preprečitve, preiskave in odkritja kršitev predpisov, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna FURS, če obstajajo razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni ti predpisi, ali 2) zaradi zagotovitve medsebojne pomoči organom EU, držav članic EU in tretjih držav. V tem primeru gre torej za dva alternativna, samostojna in neodvisna razloga za finančno preiskavo. Še bolj neposredno to izhaja iz dikcije prvega odstavka 100. člena ZFU, v katerem sta oba namena finančne preiskave navedena ločeno v različnih povedih. To navaja tudi Vlada v svojem mnenju. Glede na navedeni popolnoma nasprotni si dikciji z ustaljenimi metodami razlage ni mogoče ugotoviti vsebine in predvsem razmerja zakonskega pogoja zagotovitve medsebojne pomoči organom EU, držav članic EU in tretjih držav do zakonskega pogoja preprečitve, preiskave in odkritja kršitev predpisov,

za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna FURS, če obstajajo razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni ti predpisi.

98. Nadalje, zakon mora določati organe, pristojne za odobritev, izvajanje in nadzor ukrepov. Kot je Ustavno sodišče že ugotovilo (glej 41. točko obrazložitve te odločbe), ZFU ne določa, kdo je uradna oseba FURS, ki jo predstojnik, torej direktor FURS pooblasti za odreditev ukrepa po 18.a členu ZFU. To določata predvsem akt o sistematizaciji FURS in pogodba o zaposlitvi, ne pa zakon v splošnem in abstraktnem smislu, na primer vsaj z določitvijo funkcije te uradne osebe v FURS v razmerju do uradne osebe, ki vloga predlog za izpodbijani ukrep oziroma ki bo ukrep izvajala.

99. Ker z ustaljenimi metodami razlage iz 18.a člena ZFU ni mogoče ugotoviti vsebine hujšega prekrška; razmerja finančne preiskave za namen zagotovitve medsebojne pomoči organom EU, držav članic EU in tretjih držav do zakonskega pogoja preprečitve, preiskave in odkritja kršitev predpisov, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna FURS, če obstajajo razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni ti predpisi; časovnih omejitev ukrepa in uradne osebe FURS, ki odredi uporabo izpodbijanega ukrepa, je izpodbijana določba 18.a člena ZFU že zato v neskladju z načelom jasnosti in pomenke določljivosti iz 2. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče to določbo razveljavilo.

100. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost izpodbijane zakonske ureditve že zaradi neskladja z načelom jasnosti in pomenke določljivosti, drugih očitkov predlagatelja ni presojalo.

C.

101. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto
Predsednik